

# Revista digital CEMCI

Número 63: julio a septiembre de 2024

ISSN 1989-2470





La Revista digital CEMCI (ISSN 1989-2470) es una publicación periódica trimestral, elaborada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, cuya difusión se realiza de forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la Revista CEMCI se puede acceder a través de la página web del CEMCI.

## **SUMARIO:**

### **1.- Editorial**

### **2.- Tribuna**

- Ildefonso COBO NAVARRETE: Instrumentos de colaboración público-privada para la innovación en la prestación de servicios y actividades de competencia municipal.
- Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ: Las comunidades energéticas locales como instrumento de las Diputaciones Provinciales para la lucha contra el cambio climático y la despoblación.

### **3.- Trabajos de evaluación**

- Maria MARCÓ ARBONÈS: Competencias laborales: una revisión.
- Lourdes PASTOR PÉREZ: El reconocimiento extrajudicial de créditos.
- Lucía SÁNCHEZ ORTEGA: El contrato publicitario de patrocinio en el ámbito del sector público. Visión crítica y realista del sector público como patrocinador.

### **4.- Actualidad jurídica**

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

### **5.- Convocatorias**

### **6.- Ahora en el CEMCI**

### **7.- Novedades editoriales**

### **8.- Novedades bibliográficas**

### **9.- Actualidad Informativa**



## EDITORIAL

Entrando en la recta final del Plan General de Acción del CEMCI para el año 2024, son muchas las actividades y servicios que se están llevando a cabo, algunos de carácter novedoso acordes con las necesidades actuales, y otros ya existentes, que aún se consideran eficaces respecto de la función para la que fueron creados, sin perjuicio de la incorporación de nuevas actividades que se han considerado de interés. Este Plan contiene una batería significativa y variada de actividades y servicios concretos, siendo los parámetros de actuación del CEMCI, la calidad, innovación, modernización y superación, buscando siempre su lugar como Centro visible y recomendado para las Entidades Locales, en sus pilares básicos de actuación: formación, investigación, documentación y publicaciones.

Entre las últimas acciones llevadas a cabo, destacar que dentro del Programa de Investigación se ha procedido a la evaluación por el Jurado de los trabajos presentados a la VI edición de Premios CEMCI, obteniéndose los siguientes resultados.

En la modalidad de A. Prácticas municipales exitosas, ha recibido Mención Especial el equipo de trabajo del Ayuntamiento de Vallanca (Valencia), por su trabajo titulado *Consejo Municipal de Personas Mayores de Vallanca*. En esta modalidad el Premio ha quedado desierto.

En la modalidad B. Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local, el Premio CEMCI ha recaído en el equipo de trabajo formado por Dña. Concepción Campos Acuña (Pontevedra) y D. Manuel José García Rodríguez (Oviedo), por el trabajo titulado *¿Cómo mejorar la contratación pública local?*. Y ha obtenido Mención Especial Dña. Patricia Lacal Romero (Zaragoza), por el trabajo titulado *Las entidades locales como protagonistas del desarrollo urbano sostenible: hacia una planificación holístico-estratégica*.

Estos trabajos serán recogidos próximamente en nuestro catálogo de publicaciones, pues se llevarán a cabo las tareas correspondientes conducentes a la edición de los mismos, como se indica en las bases reguladoras de la convocatoria de Premios CEMCI. Así mismo, desde aquí nos complace invitarles al Acto protocolario de entrega de los Premios que está previsto para el próximo día 17 de diciembre.

Por otro lado, dentro del Programa de Documentación y Publicaciones, continuamos con la edición de la Revista Digital del CEMCI, publicación periódica gratuita de carácter trimestral y difusión on line que surgió en el año 2008 con el propósito de ofrecer un

contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales, en la que se destacan las secciones de Tribuna, Trabajos de Evaluación y Actualidad Jurídica entre otras.

En esta ocasión, les presentamos el número 63 de la Revista Digital del CEMCI en el que se han incluido una serie de contenidos considerados de gran interés, tanto por los temas tratados, como por los autores de los mismos, grandes profesionales que han colaborado en la edición de este número.

La sección Tribuna se inicia con un artículo doctrinal de D. Ildelfonso COBO NAVARRETE, Secretario de Administración Local, que nos ofrece un trabajo sobre los *Instrumentos de colaboración público-privada para la innovación en la prestación de servicios y actividades de competencia municipal*, en el describe “los elementos más significativos de la colaboración público-privada en el ámbito local, repasando los principales instrumentos al alcance de municipios y gobierno locales para el impulso de soluciones innovadores en la gestión de servicios públicos y otras actividades de su competencia”.

A continuación, un interesante artículo de Dña. Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Universidad Pública, que trata sobre *Las comunidades energéticas locales como instrumento de las Diputaciones Provinciales para la lucha contra el cambio climático y la despoblación*, situando el origen de las comunidades energéticas en la Unión Europea y destacando la importancia de impulsar estas comunidades por parte de los entes locales, en particular de las Diputaciones Provinciales, sirviéndose de las Oficinas de Transformación Comunitarias como instrumento para el fomento de las Comunidades Energéticas Locales mediante Fondos Europeos.

En la sección Trabajos de Evaluación, se han incluido tres trabajos elaborados por los alumnos que participan en las actividades formativas del CEMCI, siempre avalados por los Directores Académicos responsables y que se han considerado de interés para su publicación.

Abre la Sección el Trabajo de Dña. María MARCÓ ARBONÉS, Técnica de Recursos Humanos del Ajuntament de l'Escala (Girona), presentado para obtener el Diploma de Especialización en Planificación y Gestión de Recursos Humanos, titulado “Competencias laborales: una revisión”.

A continuación, el Trabajo de Evaluación de Dña. Lourdes PASTOR PÉREZ, Jefa de Negociado de Inversiones del Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga), elaborado para la obtención del Diploma de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local, sobre “El reconocimiento extrajudicial de créditos”.



En tercer lugar, se ha seleccionado un Trabajo de Dña. Lucía SÁNCHEZ ORTEGA, Directora General de Contratación Pública Estratégica del Ayuntamiento de Málaga, titulado “El contrato publicitario de patrocinio en el ámbito del sector público. Visión crítica y realista del sector público como patrocinador”, y que ha sido presentado para obtener el Certificado de Aprovechamiento del Curso sobre Contratación Pública Local.

Como es habitual, el contenido de la Revista digital del CEMCI se completa con el resto de secciones de la misma: Actualidad Jurídica, que muestra una selección de disposiciones legislativas y jurisprudenciales de interés publicadas en este trimestre; Convocatorias de subvenciones, ayudas, premios... de interés local; Novedades bibliográficas y editoriales, así como actividades que se están desarrollando en el Centro.

Deseamos agradecer a todos los colaboradores y autores el magnífico trabajo realizado, así como a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo, y confiamos en que este número de la Revista digital tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI





# **Tribuna**

**Revista digital CEMCI**

**Número 63/2024**



## INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA INNOVACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES DE COMPETENCIA MUNICIPAL

Ildfonso COBO NAVARRETE

*Secretario de Administración Local. Categoría Superior.*

### Resumen:

Objetivo: Describir los elementos más significativos de la colaboración público-privada en el ámbito local, repasando los principales instrumentos al alcance de municipios y gobierno locales para el impulso de soluciones innovadores en la gestión de servicios públicos y otras actividades de su competencia. Se utiliza como fuente principal el acervo de la UE, la legislación española y las experiencias prácticas desarrolladas en algunas ciudades. Concluyendo que este tipo de colaboración abarca una panoplia de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado.

### SUMARIO:

1. Definir o delimitar qué entendemos por colaboración público-privada es tarea ardua.
2. La CPP debe posibilitar el desarrollo de soluciones innovadoras a los retos que afrontan los municipios.
3. Existen diversos modelos de CPP que están en continua evolución ante el auge de iniciativas que buscan vincular las ventajas y recursos del sector privado con la actividad propia de los municipios.
4. Las asociaciones público-privadas para compartir responsabilidades y riesgos y la colaboración público-privada en el ámbito de la Unión Europea.
5. Los acuerdos no comerciales con el sector privado como instrumentos de colaboración público-privada en el ámbito local.
6. La CPP no se limita a la producción de bienes o la prestación de servicios, también es una técnica válida para actuaciones de intervención y control de los municipios.
7. Conclusión.

## 1. DEFINIR O DELIMITAR QUÉ ENTENDEMOS POR COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA ES TAREA ARDUA.

Desde la crisis sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia de la COVID-19 y la subsiguiente aprobación por la Unión Europea de un mecanismo extraordinario destinado a financiar la recuperación de las economías de la eurozona (MRR), se ha generalizado el uso del término colaboración público-privada para referirnos a un abanico de modelos o de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado, con el horizonte de una gestión óptima de los recursos públicos obtenidos por las Administraciones Publica, ya sea través a través de los Fondos Next Generation EU o de otros instrumentos financieros.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es un instrumento temporal que constituye el elemento principal del Next Generation EU, el plan de la UE para salir más fuertes y resilientes de la crisis pospandémica, agravada y prolongada por la invasión de Ucrania en febrero de 2022. A través del Mecanismo, los Estados miembros pueden llevar a cabo reformas e inversiones de gran alcance con el fin de hacer que sus economías y sociedades sean más sostenibles y resilientes, estén mejor preparadas para las transiciones ecológica y digital, y para afrontar los problemas socioeconómicos y las perturbaciones del mercado mundial de la energía que provocó la invasión rusa de Ucrania.

En este contexto europeo, el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia vino a reconocer que para su desarrollo resulta necesaria la colaboración de todos los actores, públicos y también privados, por lo que la participación y la gobernanza multinivel será necesaria. La colaboración público-privada (CPP) se convierte en el verdadero hilo conductor del Plan, ya sea a través de convenios, sociedades de economía mixta o incluso la creación de nuevos mecanismos como son los PERTE.

No podemos desconocer que el recurso a la CPP es recurrente en momentos de crisis. La Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo de 19 noviembre de 2009, ya incluyó una apuesta decidida por la movilización de las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y al cambio estructural a largo plazo. Este tipo de colaboración ya se visualizaba como una oportunidad para contribuir a la recuperación económica y al desarrollo sostenible la UE. La Comisión estimó entonces que la combinación de capacidades y fondos públicos y privados resultaba esencial en el contexto de la crisis económica internacional derivada de la crisis de los mercados financieros en 2008.

Con antelación, por la Comisión Europea se había dictado una comunicación interpretativa distinguiendo entre la colaboración público-privada institucional (CPPI)<sup>1</sup>, es decir como aquella que implica la creación de un instrumentos específico para su ejecución como, por ejemplo, el nacimiento de una sociedad de economía mixta, de una colaboración netamente contractual, generalmente encaminada a las prestación o gestión de servicios donde la relaciones son las tradicionales entre administración y contratista. La colaboración público-privada (CPP) no está limitada al ámbito contractual de las AAPP, ni tampoco a lo que podríamos denominar su actividad de servicio público. Diversos factores, que en su origen tampoco son totalmente ajenos al carácter cíclico de las crisis económicas, como puede ser la insuficiente renovación de plantillas, la falta de reposición de los medios materiales o el desfase temporal en el empleo de las TICs, así como la rigidez formal con la que se articulan los procedimientos, llevan a las AAPP en general, y a municipios y su gobierno locales en particular, a buscar fórmulas de colaboración con el sector privado para ejercer como mayor eficacia y celeridad actuaciones propias de su potestades intervencionistas. En otras ocasiones, se buscan o se fomentan alianzas con empresas privadas y entidades del tercer sector, (por medio de redes, asociaciones no comerciales, clúster tecnológico, etc.) para no quedar descolgados en el uso e implementación de las innovaciones tecnológicas disruptivas, uso de la inteligencia artificial (IA), etc.

---

<sup>1</sup> Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (DOUE 12-4-2008).

Volviendo al presente, tenemos que aprovechar la que oportunidad que nos brindan las diferentes fórmulas de CPP para garantizar la prestación de unos servicios públicos que integren lo social, lo ambiental y la equidad, garantizando como señala Gimeno Feliú “*el equilibrio entre lo público y lo privado y preservar, por supuesto, los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima en inversiones de larga duración*”<sup>2</sup>.

Los municipios pueden trabajar con el sector privado para dar solución a los retos que afronta la prestación de servicios sostenibles que integren lo social y lo ambiental. La CPP ofrece a las ciudades la oportunidad de un uso eficiente del ya limitado erario público, reducir las emisiones al tiempo que se crean infraestructuras y se prestan servicios clave, aumentar la resiliencia urbana y construir comunidades más integradas, inclusivas y prósperas.

Nunca ha sido tan importante para las ciudades aprovechar la agilidad, el “know how” (saber hacer) y los recursos del sector privado para ayudar a dar solución a los múltiples retos que conllevan la sociedad digital, la transición a una economía circular y el cambio climático. Las complejidades y la urgencia requieren que todas las partes interesadas se involucren. El sector privado es innovador, diverso y fundamental para movilizar recursos financieros privados y alternativos. Como señala la Agenda 2030, estas características hacen que el sector privado sea parte integral de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Las empresas contribuyen directamente a los resultados de un desarrollo resiliente al clima. Entre ellos se incluyen la creación de empleos “verdes decentes”<sup>3</sup>, el impulso a la innovación verde o la contribución a la restauración de la naturaleza

En este espectro de colaboración, los municipios pueden ejercer su poder e influencia de diferentes maneras. Pueden tener distintos niveles de influencia en

<sup>2 2</sup> Gimeno Feliu, JM La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía. Revista General de Derecho Administrativo, nº 65 (IUSTEL, enero 2024)

<sup>3</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo, los empleos verdes decentes son “empleos decentes en cualquier sector económico que contribuyan a preservar, restaurar y mejorar la calidad del medioambiente, ya sea en sectores tradicionales como la manufactura y la construcción o en sectores verdes nuevos y emergentes, como las energías renovables y la eficiencia energética” (OIT, 2016).

diferentes cuestiones, sectores y procesos. Que los municipios tenga un poder formal (aprobación de reglamentos locales, potestad para dictar actos ejecutivos, concesión de subvenciones, introducción de ciertos beneficios fiscales, etc.) limitado por su ámbito territorial y competencial no significa que no puedan actuar por otros medios. Los poderes blandos pueden ser a menudo muy eficaces para influir en las partes interesadas o en los procesos, y los municipios puede hacer valer su capacidad de negociación, apoyándose en el liderazgo del alcalde o en acuerdos políticos alcanzado en el Pleno municipal, para crear coalición o alianzas estratégicos con otros actores públicos y privados para impulsar una gestión municipal sostenible, apoyado en una moderna gobernanza económica, orientada al bienestar de sus ciudadanos .

En el contexto actual, podemos considerar que junto a los modelos más tradicionales de CPP , como son las concesiones, sociedades de economía mixta o convenios, aparecen nueva formas de vincular al sector privada a la actuación propias de gobiernos locales como puede ser los acuerdos no comerciales, con el impulso a la creación de redes o de asociaciones.

## **2. LA CPP DEBE POSIBILITAR EL DESARROLLO DE SOLUCIONES INNOVADORAS A LOS RETOS QUE AFRONTAN LOS MUNICIPIOS.**

Municipios y sus gobierno locales pueden animar y capacitar a sus ecosistemas empresariales locales para que desarrollen soluciones innovadoras a los retos que afrontan los ciudades . Alimentar el entorno para que prospere la innovación y eliminar las barreras a la participación resulta especialmente importante para la generación y consolidación de pequeñas o nuevas empresas. Posibilitar la innovación ayuda a los municipios a generar los recursos, capacidades, conocimientos y herramientas que apoyen soluciones dinámicas a los problemas de sostenibilidad urbana, fortaleciendo ecosistemas y sectores de innovación. Contribuye a promover una agenda de sostenibilidad a través de plataformas públicas. Apoyar a las pequeñas empresas y startups que trabajan en la primera línea de las soluciones de sostenibilidad, y a

involucrar a la juventud en la resolución de los retos climáticos e inspirar y alimentar el espíritu emprendedor

Dentro de sus amplias facultades de fomento, los municipios pueden adoptar medidas diversas encaminadas a crear o generar un “ecosistema” propicio para el nacimiento de iniciativas de CPP encaminadas a la innovación: a) ofreciendo formación y desarrollo de capacidades o programas de mejora de las cualificaciones a las partes interesadas del sector privado; b) convocando concursos en los que los agentes del sector privado pueden presentar y mostrar sus innovaciones; c) creando incubadoras para acoger empresas durante un periodo determinado para que desarrollen sus innovaciones, ofreciendo apoyo técnico, espacio físico e incluso financiero; d) instalando laboratorios urbanos en edificios públicos, donde empleados locales pueden trabajar con agentes del sector privado para ensayar y poner a prueba las innovaciones.

Cada municipio es responsable de diseñar, acoger y ejecutar su programa concreto. En algunos casos un programa puede coorganizarse con socios externos, públicos y privados, y las responsabilidades podrán dividirse entre ambos sectores. Normalmente un cargo público o un empleado que desempeñe un puesto de responsabilidad tendrá el mandato de coordinar y gestionar el proceso de forma transversal dentro del municipio. Los gobiernos locales pueden y suelen tener un papel impulsor y la respuesta de las empresas, en muchas ocasiones, es presentar innovaciones e ideas o para participar en los laboratorios o espacios de formación. Otros agentes, como las instituciones de investigación, pueden aportar capacidades y asistencia técnica o conocimientos especializados. Las empresas más grandes pueden estar interesadas en financiar programas de actividades para posibilitar la innovación.



### **3. EXISTEN DIVERSOS MODELOS DE CPP QUE ESTÁN EN CONTINUA EVOLUCIÓN ANTE EL AUGE DE INICIATIVAS QUE BUSCAN VINCULAR LAS VENTAJAS Y RECURSOS DEL SECTOR PRIVADO CON LA ACTIVIDAD PROPIA DE LOS MUNICIPIOS.**

Resulta difícil establecer aquí un catálogo cerrado de modelos de CPP al que pueda recurrir un u gobierno local en busca de inspiración para impulsar la transición digital o medidas de fomento de la economía circular en su municipio. La CPP vive momentos de auge, tanto en lo que se refiere al número de iniciativas y de entidades del sector público y privado que participan en aquellas, como en lo referido a la ampliación progresiva del ámbito de actividad de la AAPP donde se requiere la colaboración de los medios y capacidades del sector privado, a cambio de ceder a estos participación en beneficios y/o capacidad de gestión y decisión.

A modo de aproximación, y sin ánimo exhaustivo, vamos a explorar aquí los modelos de uso más común en el sector público local aplicados a la prestación de bienes y servicios públicos, al fomento de la innovación y, más recientemente, al ejercicio de la actividad netamente intervencionista sobre particulares y empresa:

- Asociaciones público-privadas, entre las que cabe destacar las sociedades mixtas de propósito específico o las concesiones. En el ámbito de la UE suele dar lugar la denominada Colaboración Público-Privada Institucional (CPPI).
- Asociaciones no comerciales, entre las que se encuentran las redes de ciudades, los clúster tecnológicos, y un amplio elenco de iniciativas sin personalidad propia.
- Los convenios y las encomiendas a terceros, entre los que se pueden citar las entidades urbanísticas de conservación o, de más reciente creación, las entidades de certificación.

#### 4. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA COMPARTIR RESPONSABILIDADES Y RIESGOS Y LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Una asociación público-privada es un compromiso formal entre un Administración o un gobierno y los agentes privados. Las asociaciones implican inversiones privadas a largo plazo en infraestructura pública. En este sentido, los actores públicos y privados invierten en un proyecto a través de recursos financieros y no financieros, con el fin de cumplir una combinación de objetivos sociales y comerciales. Distribución de riesgos entre el sector público y el privado, sin dejar de rendir cuentas, para la prestación de un servicio de calidad.

El Banco Mundial se refiere a una APP como un “contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental para proporcionar un bien o servicio público en el que la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada al rendimiento” (World Bank, 2022).

Las ventajas de este modelo de CPP consisten en provechar la experiencia, los recursos y la eficiencia del sector privado para desarrollar y gestionar proyectos de obras públicas con ciertas envergadura, como pueden ser la construcción de equipamientos deportivos, estaciones para medios de transportes, museos y centros culturales, instalaciones energéticas, etc.; acceder al capital inicial que suele estar más fácilmente disponible en el sector privado; combinar las habilidades y capacidades de los sectores público y privado para el bien público de manera que tenga beneficios comerciales para todas las partes; utilizar distintos instrumentos jurídicos (desde concesiones a las empresas mixta) que puedan impulsar eficazmente los proyectos de sostenibilidad; y distribuir el riesgo entre las partes interesadas públicas y privadas, sin dejar de rendir cuentas por la prestación de un servicio público de alta calidad.

Los roles de las partes pueden variar en este modelo de CPP, desde el diseño o la construcción hasta la financiación, la gestión o el mantenimiento de un servicio. Estos roles serán determinados por los socios en función de las capacidades existentes y los

acuerdos contractuales. Por lo general, el municipio tendrá que supervisar de cerca al socio del sector privado y asegurarse de que cumple sus responsabilidades en virtud del contrato.

Para garantizar el funcionamiento y mantenimiento de este tipo de asociaciones existen diversas fórmulas destinada a recuperar la inversión inicial: a) el actor privado cobra una tasa a la ciudad para operar o prestar el servicio b) Leasing, arrendamiento o contrato de gestión: el sector privado cobra una tasa al usuario c) Concesión: el actor privado recibe el derecho a utilizar activos públicos y los opera, mantiene o invierte en ellos. Por lo general el agente privado cobra al usuario por el servicio d) Empresas mixtas: los actores públicos y privados se convierten en accionistas de una entidad conjunta o el actor privado compra acciones de una entidad pública.

En ocasiones, se crea una empresa independiente para separar los activos y pasivos del proyecto. De este modo se crea una nueva persona jurídica para ejecutar el proyecto y se ayuda a reducir el riesgo para el sector público. Es lo que se conoce como sociedad de propósito específico y son habituales en supuestos de concesión de servicios públicos, a título de ejemplo podríamos citar las sociedades mixtas INAGRA SA o SERCOVIRA SA ambas destinadas al servicios de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos. En el ámbito de la UE es tipo de asociaciones se encuadra dentro de la denominada como colaboración público-privada institucional (CPPI).

En el ámbito de la Unión Europea este tipo de asociaciones públicos-privadas cuando conllevan la selección del socio a través de procedimientos licitatorios debe articularse a través de lo que la Comisión Europea denomina como Colaboración Público-Privada Institucional (CPPI).

La Comisión Europea, en su Comunicación interpretativa de 12 de abril de 2008, entiende por CPPI la cooperación entre socios del sector público y del sector privado que crean una entidad de capital mixto para la ejecución de contratos públicos o concesiones. La aportación privada a los trabajos de la CPPI, además de la contribución al capital u otros activos, consiste en la participación activa en la ejecución de las tareas

confiadas a la entidad de capital mixto y/o la gestión de dicha entidad. En cambio, la simple aportación de fondos por un inversor privado a una empresa pública no constituye una CPPI.

Existe también una colaboración público-privada contractual que puede aplicarse a la realización de infraestructuras, su mantenimiento y operación, o sólo a la prestación de servicios. La CPP contractual permite compartir riesgos y rentabilidad a las empresas privadas, e incluye también el diseño del proyecto, lo que supone un elemento fundamental para que el sector privado aporte el elemento de innovación y avance tecnológico. Sin embargo, en este tipo de colaboración el socio privado no asume responsabilidades de gestión, y por tanto no es preciso establecer una gobernanza para la toma de decisiones. Por tanto, estaríamos más antes en el ámbito de las relaciones contractuales entre las AAPP y el contratista, que ante un ejemplo de CPP.

La característica de esta cooperación articulada a través CPPI, en general a largo plazo, es la función asignada al socio privado, que participa en las distintas fases del proyecto de que se trate (diseño, ejecución y explotación), soporta los riesgos tradicionalmente asumidos por el sector público y contribuye con frecuencia a la financiación del proyecto. Cuando los organismos públicos deciden asociar a terceros a actividades económicas en condiciones que puedan calificarse de contratos públicos o de concesiones, deben observar las disposiciones del Derecho comunitario aplicables en la materia. El objetivo de esas disposiciones es permitir a todos los operadores económicos interesados presentar ofertas para contratos públicos y concesiones sobre una base equitativa y transparente, acorde con los principios del mercado interior europeo, aumentando así la calidad de este tipo de proyectos y reduciendo sus costes gracias a una mayor competencia.

El principio de igualdad de trato y sus expresiones específicas, que son la prohibición de discriminar en razón de la nacionalidad y la transparencia, junto a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, son aplicables en caso de que una autoridad pública confíe a un tercero la prestación de actividades económicas.

El hecho de que una entidad privada y una entidad adjudicadora cooperen en el marco de una entidad de capital mixto no puede justificar que la autoridad contratante no cumpla las disposiciones sobre contratos públicos y concesiones en la adjudicación a esa entidad privada o a la entidad de capital mixto. El TJCE<sup>4</sup> observó que la participación (aun minoritaria) de una empresa privada en el capital de una empresa en la que también participa la entidad adjudicadora en cuestión excluye, en cualquier caso, la posibilidad de una relación «interna» (in-house).

En la práctica, la creación de una CPPI se traduce habitualmente: a) en la creación de una nueva empresa cuyo capital pertenece conjuntamente a la entidad adjudicadora y al socio privado, y la adjudicación de un contrato público o de una concesión a esa entidad de capital mixto, de nueva creación, o b) en la participación de un socio privado en una empresa pública existente que ejecuta contratos públicos o concesiones obtenidos anteriormente en el marco de una relación interna.

Independientemente de cómo se haya creado una CPPI, las disposiciones de la legislación comunitaria en materia de contratos públicos y concesiones imponen a la entidad adjudicadora la observancia de un procedimiento equitativo y transparente a la hora de seleccionar al socio privado que, en el marco de su participación en la entidad de capital mixto, realiza suministros, obras o servicios, o cuando adjudica un contrato público o una concesión a la entidad de capital mixto. En cualquier caso, las entidades adjudicadoras no pueden «recurrir a mecanismos dirigidos a enmascarar la adjudicación de contratos públicos de servicios a empresas de economía mixta»<sup>5</sup>.

Una de las posibilidades que se ofrecen para crear una CPPI conforme con los principios de la legislación comunitaria, evitando los problemas derivados de la doble licitación, es actuar de la manera siguiente: el socio privado es seleccionado mediante un procedimiento de licitación transparente y competitivo cuyo objeto es el contrato público o la concesión que se ha de adjudicar a la entidad de capital mixto y la

<sup>4</sup> Asunto C-26/03, Stadt Halle, Rec. 2005, I-1, apartado 49

<sup>5</sup> Paradójicamente el art. 69 RDLey 36/2020, de 30 diciembre, permite la adjudicación directa de concesiones de obras o servicios a sociedad mixtas con mayoría de capital público en ciertos supuestos. Precisamente considera la norma que se trata de un supuesto de CPP para facilitar la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

contribución operativa del socio privado a la ejecución de esas tareas y/o su contribución administrativa a la gestión de la entidad de capital mixto. La selección del socio privado va acompañada de la creación de la CPPI y la adjudicación del contrato público o la concesión a la entidad de capital mixto<sup>6</sup>.

## 5. LOS ACUERDOS NO COMERCIALES CON EL SECTOR PRIVADO COMO INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL ÁMBITO LOCAL.

El acuerdo no comercial describe una actividad en la que un municipio o su gobierno local reúnen a personas para cooperar sin la intención directa de que las empresas obtengan beneficios o la ciudad reciba un servicio de la empresa. Las ciudades y el sector privado pueden trabajar juntos de forma no transaccional.

Los acuerdos no comerciales permiten a las administraciones locales trabajar con un amplio abanico de actores en torno a objetivos comunes, aprovechar las diversas capacidades de las distintas partes interesada y crear puntos de entrada para que el sector privado se involucre con el gobierno local. Este tipo de acuerdos generan un espacio neutral para que los competidores empresariales aprendan unos de otros y colaboren, posicionando al municipio como líder en la implementación de soluciones dinámicas a los problemas de sostenibilidad urbana, al tiempo que se crea una influencia social más amplia hacia la esa sostenibilidad.

Las instrumentos más habituales para articular una CPP a través de un acuerdo no comercial son:

-Redes y alianzas: Estas pueden ser redes muy formalizadas, con criterios de afiliación establecidos, o agrupaciones menos formales en las que los participantes se unen para participar en eventos o actividades concretas.

---

<sup>6</sup> Véase DA 22ª Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En las redes y alianzas los socios del sector privado serán asistentes, miembros o participantes. Habrá que definir claramente las funciones y responsabilidades dentro de la ciudad. Algunas redes, por ejemplo, pueden necesitar un empleado público de alto nivel que les dé legitimidad en las primeras fases. Otras se beneficiarán de una persona funcionaria d que pueda dedicar una cantidad significativa de tiempo a la logística y las comunicaciones y que pueda permanecer en ese proyecto a largo plazo. En este tipo de alianzas es posible que los miembros del sector privado asuman el liderazgo en la ejecución de determinadas líneas de trabajo.

Las redes y alianzas organizadas por las ciudades necesitarán recursos para gestionar sus programas. Puede tratarse de recursos humanos, publicidad o los costos de los eventos, como el alquiler de espacios o el transporte. La mayoría de estos recursos suelen proceder de las propias administraciones locales. Para que estas iniciativas sean sostenibles a largo plazo suele ser necesaria una estrategia de financiación que garantice la continuidad de los recursos. La aportación de recursos del sector privado puede adoptar la forma de cuotas de afiliación, prestaciones en especie, como espacio gratuito para eventos, o apoyo técnico.

Las Redes de Ciudades por la Ciencia y la Innovación (Red INNPULSO) y la Red Europea de Living Labs EnoLL son ejemplos actuales de este modelo de CPP basada en alianzas.

-Entidades sin ánimo de lucro con gobernanza y las asociaciones basadas en membresías:

Las ciudades y el sector privado pueden crear una entidad independiente con su propio modelo de gobernanza y funcionamiento para fines no comerciales

Las asociaciones basadas en membresías también cuentan con miembros públicos y privados. Estas tipo de organizaciones también son entidades jurídicas independientes, por ejemplo, consejos de construcción verde u organismos de certificación climática.

En entidades sin ánimo de lucro u organizaciones basadas en membresías es más probable que tanto la ciudad como los socios del sector privado sean inversores, ejecutores u ocupen cargos dentro de una estructura de gobernanza, como una junta directiva. Requerirán mayores cantidades de recursos financieros, especialmente capital inicial para crear estas entidades. Estos recursos probablemente procederán de la inversión pública y privada y, en algunos casos, de las cuotas de afiliación. La inversión se corresponderá con la estructura de gobierno y propiedad elegida.

Como ejemplo de este tipo de entidades orientada a promover la CPP podemos citar al Granada Convención Bureau y a la Fundación AI Granada.

## **6. LA CPP NO SE LIMITA A LA PRODUCCIÓN DE BIENES O LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, TAMBIÉN ES UNA TÉCNICA VÁLIDA PARA ACTUACIONES DE INTERVENCIÓN Y CONTROL DE LOS MUNICIPIOS.**

Las AAPP en sus distintos ámbitos territoriales y competenciales también promueven y facilitan la colaboración del sector privado en determinados supuestos que están dentro de la esfera de sus facultades de intervención y control sobre la actividad de ciudadanos y empresas, tradicionalmente reservada a personal funcionario o agentes de la autoridad pública.

Existen determinados instrumentos jurídicos regulados por nuestro ordenamiento que posibilitan la colaboración público-privada en actividades como la inspección y el control de la legalidad urbanística o ambiental, llevando a cabo tareas de carácter material, técnico, auxiliar o de apoyo, siempre respetando ciertos límites que exigen la intervención de un funcionario público o de una autoridad para dictar actos o acuerdos con efectos sobre terceros.

En circunstancias extraordinarias, esta intervención de personas jurídicas privada incluso podría tener lugar en procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora cuando un municipio o cualquier administración no disponga de medios



materiales o técnicos para un desempeño eficaz de sus competencias. Ciertamente estaríamos ante un supuesto de CPP limitado desde un punto de visto subjetivo, por cuanto la jurisprudencia del TS admite este tipo de colaboración si procede de sociedades que tienen la condición de medio propio de la administración, y, por tanto, su actividad no deja de estar mediatizada por el sector público<sup>7</sup>.

Se trata de una modalidad de CPP que va a más en los últimos años, posiblemente como respuesta a la insuficiencia de medios de una Administración Pública afectada durante años por recortes en las plantillas e insuficiencia crónica de medios. Consecuencia que, una vez más, debe conectarse con la recurrente crisis del Estado de bienestar y de los nuevos retos que enfrenta como son el envejecimiento de la población, el cambio climático, la creciente desigualdad económica, y la transición a una sociedad digital marcada por sucesivas innovaciones tecnológicas que exigen unos tiempos de respuesta que las Administraciones no pueden o saben atender.

Ante esta situación, el legislador introduce en nuestro ordenamiento, cada vez con mayor frecuencia, determinados instrumentos que abren la puerta a la colaboración del sector privado en actividades tradicionalmente reservada a los poderes públicos. En ese tipo de CPP el actor privado bien puede participar en la gestión y toma de decisión, como sucede en las entidades urbanísticas de conservación, o bien puede tener un posición desde la cual ejerce “cuasi potestades administrativas”.

El caso de la legislación urbanística autonómica de Andalucía, la conocida LISTA<sup>8</sup> y su reglamento de desarrollo<sup>9</sup>, y la otras de varias CCAA más, puede servir de ejemplo para ilustrar la cuestión.

---

<sup>7</sup> En definitiva, no cabe excluir la posibilidad de que, en determinadas circunstancias extraordinarias, una Administración que no posea los medios materiales o técnicos idóneos para el desempeño de las competencias que le han sido encomendadas pueda acudir por razones de eficacia a la colaboración con otras entidades, bien utilizando la figura de la encomienda de gestión o bien valiéndose de los servicios de una persona jurídica distinta que tenga la consideración de "medio propio de la administración". (STS nº 236/2024, de 12 de febrero)

<sup>8</sup> Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

<sup>9</sup> 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.

Actualmente, la denominada LISTA y su reglamento vienen a contemplar los siguientes instrumentos de CPP:

- Entidades colaboradoras que tengan por objeto la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o la asunción de la conservación de las obras de urbanización, entre otros.
- Convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión con los colegios profesionales para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico (siempre que no implique el ejercicio de potestades públicas).
- Entidades urbanísticas certificadoras, constituidas para actuar en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación.

Los colegios profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras podrán actuar a instancia de persona interesada o del municipio en los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación, en los términos que se establezcan reglamentariamente. En ningún caso su intervención será preceptiva.

Los informes, certificados o actas que emitan los colegios profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras se incorporarán al correspondiente expediente administrativo y serán tenidos en cuenta en la resolución de los procedimientos, sin perjuicio de la verificación y control que en el ejercicio de sus potestades corresponde a la Administración.

Mediante ordenanza municipal se podrá prever que el informe o certificado emitido por las entidades urbanísticas certificadoras y los colegios profesionales en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación surta efectos equiparables al informe técnico de los servicios municipales. La ordenanza

municipal podrá delimitar aquellas zonas del municipio a las que se podrá aplicar el régimen de los informes de las entidades urbanísticas certificadoras y los colegios profesionales, así como los tipos de actos urbanísticos sujetos a intervención administrativa sobre los que podrá operar.

Las Entidades Urbanísticas Certificadoras son entidades privadas de carácter técnico, con personalidad jurídica propia que podrán colaborar con las Administraciones a través de la celebración de contratos con éstas, de conformidad con los principios de publicidad y transparencia, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público, así como a través de convenios de colaboración. Podrán actuar a instancia de persona interesada en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación. Se rigen por los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, y serán responsables de los daños y perjuicios causados con ocasión del ejercicio de sus funciones. En ningún caso, tanto la realización de las tareas que se les encomienden como la emisión de informes o certificados implicarán el ejercicio de potestades públicas y se entenderán sin perjuicio de las actuaciones e informes que correspondan realizar a las Administraciones Públicas en ejercicio de sus funciones.

Las Entidades Urbanísticas Certificadoras deben inscribirse en un registro autonómico y actuar con plena independencia e imparcialidad respecto de las personas o entidades que las contraten. Realizan tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, control e inspección del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico de las actuaciones sometida a licencia o declaración responsable, verificación de obras ejecutadas o cumplimientos de los deberes de conservación.

- Convenios urbanísticos y para actuaciones declaradas de interés autonómico.

Los convenios son uno de los instrumentos de CPP con más tradición en el ámbito de AAPP, especialmente en el ámbito municipal para el desarrollo del planeamiento y de la gestión urbanística. En este tipo de convenios podemos distinguir:

- Convenios urbanísticos de planeamiento para la preparación o iniciación de los instrumentos de ordenación y acuerdos para la más eficaz tramitación de los mismos.

- Convenios urbanísticos de ejecución para establecer los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento en vigor en el momento de la celebración del convenio.

En el ámbito supramunicipal, es relativamente reciente el empleo de la figura del convenio para facilitar la intervención del sector privado en la formulación, la gestión y la ejecución de actuaciones públicas contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial, declaradas de interés autonómico.

## 7. CONCLUSIÓN.

A modo de conclusión podemos insistir en tres ideas fundamentales.

- La CPP abarca una panoplia de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado.
- Gracias a la CPP municipios y gobierno locales pueden dinamizar y capacitar a sus ecosistemas empresariales locales para que desarrollen soluciones innovadoras a los retos que afrontan las ciudades.
- Los modelos de CPP uso más común en el sector público local se ha enfocada habitualmente en la prestación de bienes y servicios públicos y al fomento de la innovación. Actualmente, el círculo de actividad se amplía con determinados instrumentos jurídicos regulados por nuestro ordenamiento que posibilitan la colaboración público-privada en actividades como la inspección y el control de la legalidad administrativa, de carácter netamente intervencionista.

## BIBLIOGRAFÍA

ALVÁREZ RUBIO, B. “La colaboración público-privada, palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, *Revista Económica Industrial* nº 420, 2021. pp. 153-159.

BERNAL BLAY, M.A. “La colaboración público-privada institucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 37. 2012, pp. 93-138.

GIMENO FELIÚ, J.M. “La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía”, *Revista General de Derecho Administrativo (IUSTEL)* nº 65. 2024.

GIMENO FELIU, J.M.: “La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad”, *Revista Economía Industrial* nº 415. 2020. pp. 89-97.

MARTÍNEZ BELTRÁN, J.A. “Técnicas institucionales de colaboración pública privada: los consorcios y las sociedades de economía mixta”, en Dorrego de Carlos, A (Dir.) y Martínez Vázquez, F (Dir.): *La colaboración público-privada en la Ley de contratos del sector público: aspectos administrativos y financieros*. La Ley, 2009, pp. 373-446

PENSADO SEIJAS, A, La colaboración público-privada urbanística en Andalucía en: Blog El Urbanisciente.  
<https://elurbanisciente.com/2022/12/11/la-colaboracion-publico-privada-urbanistica-en-andalucia/> (2022, 11 de diciembre).

Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas. 2024. En: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:P>  
[DF](#)



**Tribuna:** Instrumentos de colaboración público-privada para la innovación en la prestación de servicios y actividades de competencia municipal..

ILDEFONSO COBO NAVARRETE

Página 20 de 20



Colaboración público-privada para acelerar el desarrollo urbano sostenible: guía para las ciudades del Sur Global. Fondo Mundial para el Medio Ambiente Europeo, C40 CITIES, LOCAL SOUTH. 2023. En :  
<https://es.shiftcities.org/publication/public-private-collaboration-accelerate-sustainable-urban-development-guide-global>



## **LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES COMO INSTRUMENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA DESPOBLACIÓN**

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ<sup>1</sup>.

*Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA),  
Profesora Permanente Laboral de la Universidad de Cádiz,  
Miembro del Grupo de Investigación Derecho, Sostenibilidad y Nuevas Tecnologías  
(DESONT) de la Universidad de La Rioja (UNIR)*

### **SUMARIO:**

1. El origen de las conocidas como Comunidades Energéticas en la Unión Europea y su traslación al Derecho interno español.
2. La importancia de los Entes Locales, y en especial de las Diputaciones Provinciales, en el impulso de las Comunidades Energéticas.
3. Las Oficinas de Transformación Comunitarias (OTCS) como instrumento de las Diputaciones Provinciales para el fomento de las Comunidades Energéticas Locales mediante Fondos Europeos.
4. Principales Oficinas de Transformación Comunitarias (OTCS) promovidas por las Diputaciones Provinciales. Algunos casos especiales.
5. Bibliografía citada.
6. Directorio de páginas web de referencia.

### **1. EL ORIGEN DE LAS CONOCIDAS COMO COMUNIDADES ENERGÉTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU TRASLACIÓN AL DERECHO INTERNO ESPAÑOL**

Como es bien sabido, la Energía ha sido uno de los pilares sobre los que se ha edificado el proceso de integración europeo. De hecho, dos de las tres Comunidades constituyentes de la Unión Europea (UE) estaban directamente relacionadas con la

---

<sup>1</sup> Este artículo se ha elaborado en el marco del Proyecto PID2021-124031NB-C41 financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE y trae causa, en parte, del Capítulo que bajo el título de "Casos de Comunidades Energéticas promovidas por Diputaciones Provinciales" ha publicado su autora en la obra colectiva *Comunidades energéticas locales*, coordinado por los profesores GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I., editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Energía: el carbón, con la ya extinguida CECA, y la energía nuclear, a través de la todavía existente EURATOM. Y aunque el objetivo prioritario era la seguridad del abastecimiento energético, muy pronto se le añadieron aspectos ambientales, hasta configurarse los 3 objetivos prioritarios de la política energética europea: la seguridad del abastecimiento, la competitividad y la sostenibilidad o protección ambiental, objetivos ya recogidos en el Libro Blanco de la Comisión titulado "Una política Energética para la Unión Europea" de 1995.

Y sólo tras el Tratado de Lisboa se incorpora la Energía como política de la UE, como una política claramente vinculada al medio ambiente, que se ejercita a través de una competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros, incluyéndose en los últimos años, como es lógico, todo lo relacionado con la lucha contra el cambio climático.

Se trata de una rápida evolución en la que, como ha señalado el profesor GALÁN VIOQUE, *"la Unión Europea, en su papel de líder mundial en la lucha contra el cambio climático, ha hecho una apuesta firme, y ya irreversible, en favor de las energías renovables poniéndolas además al alcance de los ciudadanos, y también consumidores de electricidad, impulsando el autoconsumo, la agregación de demanda y el asociacionismo a través de las Comunidades de Energías Renovables Locales"*<sup>2</sup>.

En ese contexto, el origen de las conocidas como Comunidades Energéticas (esto es, las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía)<sup>3</sup> se encuentra en las dos Directivas que conforman el conocido como Paquete de Invierno de la Unión Europea<sup>4</sup>.

- Por un lado, la Directiva COM 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 2018), en la que se

<sup>2</sup> GALÁN VIOQUE, R., "El reto de las energías renovables en Andalucía; ¿es posible un marco jurídico propio?", *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza*, septiembre de 2022, pág. 373.

<sup>3</sup> Sobre este tema, *vid., in extenso*, BARTLETT I CASTELLÀ, E.R., "Comunidades energéticas", en *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella* / coord. por José Francisco ALENZA GARCÍA y Lorenzo MELLADO RUIZ, 2022, págs. 289-312.

<sup>4</sup> Sobre este tema, *vid., in extenso*, GALLEGO CÓRCOLES, I., *Comunidades de energía y transición energética*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, págs. 24 a 44.



define el concepto de **Comunidad de Energías Renovables (CER)** como "una entidad jurídica, de participación abierta y voluntaria, autónoma y efectivamente controlada por los socios o miembros próximos a los proyectos propiedad de dicha entidad jurídica".

La finalidad de estas comunidades de energías renovables debe ser, según esta Directiva, la de “proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras”, pudiendo realizarse mediante cualquier fuente de energía renovable, tanto para suministrar energía térmica como eléctrica.

- Por otro lado, la Directiva COM 2019/944, sobre normas comunes del mercado interior de la electricidad (DOUE, 2018), que define una **Comunidad Ciudadana de Energía (CCE)** como:

“Una entidad jurídica que: a) se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas; b) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y c) participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios”.

En ambas Directivas se establece la necesidad de aprobar por cada Estado Miembro unas garantías para las Comunidades de Energía, y un marco regulatorio favorable para ellas.

Ahora bien, tal y como ha señalado DEL GUAYO CASTIELLA, *"la Directiva, como norma europea, y sin perjuicio de su posible efecto directo, impone solo una obligación de resultado, por lo que la comparación entre ordenamientos no debe detenerse en examinar si el contenido de la Directiva ha sido o no incorporado formalmente al ordenamiento jurídico de un determinado Estado miembro, sino sobre todo si esa incorporación, a la luz de la estructura empresarial sobre la cual va a operar, permite que se alcancen los resultados que la Directiva quiere. Así, la necesidad de este tipo de análisis que trata de ir más allá de la literalidad de las normas aprobadas en cada país es particularmente necesario cuando se advierte que la mayoría de los países acostumbran a transcribir en su propio ordenamiento las palabras de las Directivas, pero obviamente el sentido de esa transposición es bien distinto, en términos reales y no formales, cuando se aplica sobre una estructura empresarial energética como por ejemplo la española o la francesa (...)"*<sup>5</sup>.

Con carácter previo a la aprobación de las dos figuras que conforman lo que se conoce en la actualidad como Comunidades Energéticas (esto es, las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía), el antecedente principal lo constituye la figura de las "Comunidades Locales de Energía", que aparece por primera vez en 2016 en la Propuesta de Directiva Europea COM 2016/864, sobre normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad. Una propuesta centrada en preparar el camino para la reforma de importantes Directivas comunitarias relacionadas con las energías renovables, la eficiencia energética y el mercado interior de la electricidad, para profundizar en los objetivos marcados por la UE en cuanto a reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a través del progresivo abandono del uso de las energías fósiles (petróleo, carbón, etc.)<sup>6</sup>. De hecho, este paquete de "Energía Limpia para Todos los Europeos", persigue tres objetivos principales:

<sup>5</sup> DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Concepto, contenidos y principios del Derecho de la Energía", *Revista de Administración Pública* N° 212, 2020.

<sup>6</sup> Con anterioridad, la primera vez que se abordó de forma específica la situación de las Energías Renovables en Europa fue en el "Libro Verde sobre las fuentes de energía renovable" presentado por la Comisión en 1996. Y un año después, en 1997, se publicó el "Libro Blanco por el que se establecen una estrategia y un plan de acción comunitarios".

anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

Dicho documento introduce como una de sus principales novedades la identificación de las que denomina “Comunidades energéticas locales” como entidades que pueden desempeñar actividades relevantes para la transición energética y la descarbonización, y en las que cobra especial relevancia la participación ciudadana de ámbito local. Así, el referido documento introduce, por un lado, el concepto de la “Comunidad local de energía” en la propuesta de Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y, por otro lado, el concepto de las “Comunidades de energías renovables” en la propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

En esta propuesta, se definía a las "Comunidades Locales de Energía" (CLE) o "Comunidades Energéticas Locales" (CEL) como: *"Una asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro u otra entidad jurídica que esté realmente controlada por accionistas o miembros locales, generalmente orientada al valor más que a la rentabilidad, dedicada a la generación distribuida<sup>7</sup> y a la realización de actividades de un gestor de red de distribución, suministrador o agregador a nivel local, incluso a escala transfronteriza"*.

Esa figura como tal, queda posteriormente recogida pero con otra denominación y con dos tipologías diferentes, en la aprobación final de las dos Directivas que componen el conocido como el "Paquete de Energía Limpia" o el "Paquete de Invierno de la Unión Europea"<sup>8</sup>, con la Directiva 2019/944, sobre normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad, que incluyó la figura de las “Comunidades Ciudadanas de Energía”, mientras que la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía

<sup>7</sup> El concepto de generación distribuida se incluye dentro de un concepto más amplio que se denomina "recursos energéticos distribuidos (DER)" que, además de la propia generación distribuida, incluiría otros recursos como el almacenamiento de la energía y los mecanismos de gestión activa de la demanda.

<sup>8</sup> Sobre este tema, *vid., in extenso*, GALLEGO CÓRCOLES, I., *Comunidades de energía y transición energética (...), ob. cit.*

procedente de fuentes renovables, hizo lo propio recogiendo la figura de las Comunidades de Energías Renovables.

En consecuencia, el término de “Comunidad Local de Energía” no acaba convirtiéndose en una figura jurídica reglada como tal en una normativa europea vigente. Sin embargo, a nivel interno español sí se incluyó este término en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)<sup>9</sup> y en marzo de 2019, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) promovió una *"Guía para el desarrollo de Instrumentos de fomento de comunidades energéticas locales"*<sup>10</sup>, en la que se hace referencia a este tipo de Comunidades Energéticas Locales.

También hacen mención a las Comunidades Energéticas Locales el IDAE y el Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico (MITECO) en el año 2020, en la consulta pública sobre Comunidades Energéticas Locales<sup>11</sup>, donde se decía que las Comunidades Energéticas Locales engloban las dos figuras recogidas en las Directivas europeas: las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía.

Todo ello, por tanto, abonaría aún más la tesis defendida por GONZÁLEZ RÍOS<sup>12</sup> de que este término (el de Comunidades Energéticas Locales) englobaría a los dos anteriores (Comunidades de Energías Renovables y Comunidades Ciudadanas de Energía).

Y ello frente a la opinión de otros autores, por ejemplo los de la Guía del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, que señalan en la misma línea que *“la figura de las comunidades locales de energía ha quedado superada en este caso por las de las Comunidades de Energías Renovables y Comunidades Ciudadanas de Energía, tal y como demuestra el contenido finalmente aprobado de las Directivas*

<sup>9</sup> Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC).

<sup>10</sup> *Vid.* IDAE, Guía para el desarrollo de Instrumentos de fomento de comunidades energéticas locales, VVAA., marzo de 2019.

<sup>11</sup> <https://energia.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=358>.

<sup>12</sup> *Vid.*, GONZÁLEZ RÍOS, I., “Las Comunidades Energéticas Locales: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 117, 2020, pág. 151.

2019/944 y 2018/2001. Es por ello que desde el punto de vista del equipo redactor es recomendable que como concepto paraguas se utilice comunidades energéticas, sin el adjetivo local, ya que como se explica en detalle en el apartado de las Comunidades Ciudadanas de Energía, éstas, a diferencia de las Comunidades de Energías Renovables, no tienen por qué ser locales, pero no por ello deben ser discriminadas y quedar fuera del concepto paraguas”<sup>13</sup>.

En efecto, y ya en el ámbito del soft law y de las recomendaciones, existen diversas guías<sup>14</sup> de definición de lo que debe entenderse (en opinión de los redactores de cada guía, claro está) como comunidad energética, siendo particularmente activo el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energéticos (IDAE). En múltiples guías o en su propia web<sup>15</sup> existe una prolífica definición de lo que entienden sus autores por Comunidad Energética Local, pero sin que esta definición tenga fuerza jurídica.

Si partimos de la diferenciación entre término y concepto, y la aplicamos al caso que nos ocupa en el presente artículo, podemos afirmar que todas las figuras jurídicas son conceptos, pero no todos los conceptos existentes en el ordenamiento se pueden calificar como figura jurídica.

A pesar de ello, en dichas guías<sup>16</sup> quedan claros algunos conceptos por los que podrán avanzar las Comunidades Locales de Energía, partiendo del análisis de las principales actividades que se desarrollan en una Comunidad Energética, agrupándolas en las siguientes: **(i)** generación de energía que proceda de fuentes renovables; **(ii)** prestación de servicios de eficiencia energética (incluyendo, por ejemplo, renovaciones de edificios); **(iii)** suministro, **(iv)** consumo, agregación y almacenamiento de energía y

<sup>13</sup> Guía para el impulso de Comunidades Energéticas (...), ob., cit., pág. 13.

<sup>14</sup> Como ya hemos señalado en un pie de página anterior, en España contamos con numerosos documentos de soft law sobre la materia, como son la *Guía para el desarrollo de instrumentos de fomento de comunidades energéticas locales*, publicada por el Instituto para la Diversificación y el Ahorro energético (IDAE, 2019); la *Guía para el impulso de comunidades energéticas con perspectiva municipal* (DIPUTACIÓN DE BARCELONA, 2021); o, la *Guía para la promoción pública de las comunidades energéticas* (DIPUTACIÓN DE VALENCIA, 2022). Además, hay guías elaboradas por asociaciones ambientales, destacando, por el exhaustivo análisis de las posibles figuras jurídicas existentes a la luz de la normativa estatal y autonómica aplicable, la "Guía Jurídica para la constitución de comunidades energéticas", del Instituto Internacional del Derecho y Medio Ambiente (IIDMA, 2022).

<sup>15</sup> <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/comunidades-energeticas>.

<sup>16</sup> Entre ellas, destaca el documento del IVACE, que no es una Guía propiamente dicha, sino más bien un Plan. Se trata en concreto del *Plan de Fomento de las Comunidades Energéticas Locales en la Comunitat Valenciana*, de marzo de 2020.

potencialmente (v) distribución y prestación de servicios de [recarga de vehículos eléctricos](#) o de otros servicios energéticos.

En todo caso hay que advertir que en la definición del IDAE que parte de este análisis casuístico más que normativo, es más restrictiva que la propia definición de la Comunidades Ciudadanas de Energía por parte de la Directiva, ya que en la Directiva sí se permite o se prevé que las Comunidades Ciudadanas de Energía pueda operar con energía no renovable.

Otras Guías muy interesantes son las dos publicadas por sendas Diputaciones, a saber, la de la Diputación de Barcelona en 2021, bajo el título de “Guía para el impulso de las Comunidades Energéticas con perspectiva municipal”<sup>17</sup>, y la de la Diputación de Valencia en 2022, titulada *Guía para la promoción pública de las comunidades energéticas*.

Lo más relevante de dichas guías es que en las mismas se diferencia las Comunidades Energéticas de otros actores o figuras del sector energético como son el autoconsumo eléctrico, el desarrollo de redes eléctricas inteligentes, los modelos de negocio en generación distribuida, el almacenamiento de energía, las microrredes, la eficiencia energética en el sector industrial, la movilidad eléctrica, la eficiencia energética y las energías renovables en el sector residencial y de servicios.

En todo caso, y más allá de la cuestión terminológica, en este artículo vamos a utilizar de forma indistinta cualquiera de dichos términos, ya que en el fondo nos estamos refiriendo al mismo concepto.

---

<sup>17</sup> VVAA “Guía para el impulso de las Comunidades Energéticas con perspectiva municipal” Diputación de Barcelona”. Diciembre de 2021:

<https://www.diba.cat/documents/471041/361729804/Guia+Comunitats+Energie%CC%80tiques+%28CAT%29+-+Diputaci%C3%B3+Barcelona.pdf/39ddf10a-e172-4afc-5c0a-0cdd81c91557?t=1640016057307>, donde se señala que “*el uso del macro concepto comunidades energéticas, con minúscula, debe poder ser libre. Del mismo modo, el uso no puede ser limitado, sin perjuicio del reparto competencial aplicable, a una sola administración, bien sea el estatal, autonómica o local. Las comunidades que no puedan encajar en ninguna figura jurídica concreta, ya sea por falta de desarrollo normativo de las existentes o por otros motivos, deben tener la libertad y legitimidad de autodenominarse, a efectos divulgativos, políticos, comunicativos, etc., comunidad energética. No debemos olvidar que en este ámbito la normativa, como así lo explicitan las propias Directivas, busca dar cobertura y apoyo a iniciativas ciudadanas preexistentes. Sería contrario al espíritu de las Directivas y al de la transición energética en sí, que sólo pudieran existir en la realidad política y social de nuestros pueblos y ciudades, las comunidades energéticas oficialmente previstas en la normativa*”.

## 2. LA IMPORTANCIA DE LOS ENTES LOCALES, Y EN ESPECIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES, EN EL IMPULSO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS.

En el Derecho interno español, y pese a que aún no se ha completado la transposición en su plenitud y de forma unitaria de las Directivas del Paquete de invierno en lo que a las Comunidades Energéticas se refiere<sup>18</sup>, a efectos prácticos, podríamos decir que en nuestro ordenamiento jurídico interno, se plantean tres tipos de modelos de Comunidades Energéticas: uno liderado por la ciudadanía, otro liderado por empresas locales y un tercero liderado por Entes Locales, más allá de la denominación concreta que se les dé a cada uno de ellos.

---

<sup>18</sup> Como hemos podido señalar en algunas publicaciones anteriores, en especial en NAVARRO RODRIGUEZ, P., *Comunidades energéticas en España. Análisis y propuestas para un desarrollo regulatorio completo*, Tirant Lo Blanch, 2024, en nuestro Ordenamiento jurídico interno, hasta la fecha actual, no se ha producido una transposición completa de estas figuras, sino de forma tangencial y en normas dispersas, con la modificación de varios artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) llevada a cabo por diversas normas, entre las que destacan el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, y el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español los principios reguladores de las Comunidades Energéticas. Así, en su la nueva redacción del artículo 6.1.j) de la LSE, dada por el Real Decreto-ley 23/2020, se definen las Comunidades de Energías Renovables como “entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.”

Y por su parte, el Real Decreto-ley 5/2023 incorpora el nuevo artículo 12.bis, relativo a la trasposición del concepto de comunidades de energías renovables, que traslada, casi de manera literal, el contenido de la Directiva (UE) 2018/2001, en cuanto a su aplicación al sector eléctrico, y el nuevo artículo 12.ter, que regula el concepto de las comunidades ciudadanas de energía, en el sentido que veremos más adelante.

Además, se han aprobado otras tres normas en las que se aborda la cuestión de las Comunidades Energéticas, pero de manera parcial o tangencial y no completa.

Se trata del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)", el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, y el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, a los que nos referiremos con más detalle en los siguientes apartados.

Estas tres normas completan la actividad normativa interna en materia de regulación de las Comunidades Energéticas en España, pero seguimos sin contar con una norma jurídica específica que regule de forma completa y en su máxima expresión esta figura de las Comunidades Energéticas en nuestro país.

Esta circunstancia podría haberse solventado si se hubiese culminado de forma completa el último hito regulatorio a nivel interno, que se produjo el 20 de abril de 2023, cuando el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) abrió el procedimiento de audiencia e información pública en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, cuyo plazo terminó el 17 de mayo de 2023. Pero dicho proceso normativo quedó paralizado tras la convocatoria de Elecciones Generales realizada ese mismo mes de mayo de 2023, por lo que, a la fecha de cierre de estas líneas, seguimos sin contar con ese marco regulatorio completo y unitario, tan ansiado y demandado por el sector.

Y de lo que no cabe duda es de que de estos tres nuevos actores, es la Administración Local, la que puede (y debe) encontrar, mediante las Comunidades Energéticas Locales, el instrumento idóneo para abrir una agenda, la energética (y dentro de ella la de la lucha contra el cambio climático), que hasta el momento ha estado, en términos generales, fuera de la agenda municipal.

En esa misma línea se mueven las aportaciones de GONZÁLEZ RÍOS cuando se ha ocupado del interesante asunto de la participación de las Entidades Locales en las Comunidades Energéticas, con una especial referencia a las Diputaciones Provinciales<sup>19</sup>.

Como es bien sabido, las Diputaciones Provinciales<sup>20</sup> tienen su principal justificación<sup>21</sup> funcional en la necesidad de prestar una serie de servicios de los que son destinatarios principales, directamente, los pequeños municipios españoles.

Lo cual no es poca cosa, sino todo lo contrario. De acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), a fecha de 28 de diciembre de 2023, en España existen 8.132 municipios de los que casi 400 tienen más de 20.000 habitantes, es decir, en torno al 95 por ciento de los municipios españoles tiene menos de 20.000 habitantes, umbral al que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, Ley 27/2013 o LRSAL)<sup>22</sup> da una gran importancia en lo relación con las competencias que deben ejercer las Diputaciones Provinciales sobre los mismos.

<sup>19</sup> Capítulo publicado bajo el título de "Sobre la participación de las Entidades Locales en las comunidades energéticas: especial referencia a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos", en la obra colectiva *Comunidades energéticas locales*, coordinado por los profesores GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I.

<sup>20</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., y BACIGALUPO SAGESSE, M., "Artículo 141. La provincia y otras entidades supramunicipales", en la obra colectiva Dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, págs. 517 y ss.

<sup>21</sup> Sobre este asunto, *vid.*, BARRERO RODRÍGUEZ, C., "La situación actual de las diputaciones: Los extremos esenciales de un debate por resolver", en la obra colectiva dirigida por PAREJO ALFONSO, L., y dirigida por ARROYO, A., *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, pp. 315-360. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

<sup>22</sup> Sobre esta Ley y sus principales novedades, *vid.*, *in extenso*. la obra colectiva coordinada por CARRILLO DONAIRE, J.A., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley, 2013.



De ahí que en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, se establecerá un sistema de "asistencia" de las Diputaciones a los Municipios de menor población, con la finalidad de prestación de los servicios públicos mínimos y las funciones de secretaría, recaudación, tesorería, intervención y control que corresponden a los cuerpos nacionales.

Pero con la Ley 27/2013, el término de "asistencia" se cambia por el de "coordinación" de la práctica totalidad de los servicios que están obligados a prestar todos los municipios con independencia de su población (salvo los cementerios), y que tengan menos de 20.000 habitantes.

En efecto, y tal y como señala LINDE PANIAGUA, "(...) en el artículo 26.2 de la Ley 27/2013 se utiliza el término "coordinación" de modo eufemístico. En efecto, la que se denomina coordinación puede consistir en: prestación directa de los servicios en cuestión por la diputación; o bien mediante consorcios, mancomunidades y otras fórmulas". Y continúa señalando este mismo autor que "No cabe duda de que la Ley 27/2013 es una Ley que limita la autonomía municipal, pese a los preceptos de la misma declarados inconstitucionales y nulos por el Tribunal Constitucional, en unos casos por imperativo de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pero la única justificación que puede invocarse es la de incrementar las competencias de las diputaciones provinciales, competencias que se proyectan sobre cerca del 90 por ciento de los municipios españoles"<sup>23</sup>.

En ese mismo sentido se ha expresado en diversas ocasiones y publicaciones ZAFRA VÍCTOR, consideraciones que compartimos plenamente y a las que nos remitimos, dada la limitación de extensión del presente artículo<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> LINDE PANIAGUA, E., "Las Diputaciones Provinciales y su futuro incierto", UNED. Teoría y Realidad Constitucional Núm. 41, 2018, págs. 113-135.

<sup>24</sup> Vid., por todos, ZAFRA VÍCTOR, M., y FRANCO JIMÉNEZ, T., "La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, N.º. 17, 2022, págs. 139-154.

De ahí la importancia del impulso de los Entes Locales (y muy especialmente de las Diputaciones Provinciales) en la gestación de la mayoría de las Comunidades Energéticas, ya que en la fase inicial de proyectos de Comunidades Energéticas impulsados por pequeños municipios, especialmente los situados en zonas en riesgo de despoblación, son las Entidades Locales, por su cercanía a los vecinos y al territorio de cada zona (y sobre todo las Diputaciones Provinciales) las que tienen las mayores herramientas para poder impulsar las Comunidades Energéticas Locales, no sólo por la posible capacidad de financiar estos proyectos a través de subvenciones o desgravaciones fiscales, sino sobre todo por su capacidad aglutinadora y neutral a la hora de poder interactuar con los diferentes actores en juego. Se trata de aprovechar la capacidad de actuación de las Entidades Locales (en suelo, planificación urbana y ordenación del territorio, edificación, movilidad, etc.) y poder ponerlo al servicio de Comunidades Energéticas que generen mejoras ambientales y sociales en su entorno, pero a la vez ahorros y actividad económica.

Sobre este asunto del papel fundamental al que están llamadas las Comunidades Energéticas en la lucha frente a la despoblación en las zonas rurales en España se ha ocupado LÓPEZ DE CASTRO, señalando que *"ante la lucha frente a la despoblación, el impulso local de las comunidades energéticas en zonas rurales debe involucrar a todos los niveles de la Administración local: en primer lugar y, principalmente, a los municipios, y también a otras entidades locales, tanto inferiores al municipio (parroquias, concejos...), como de nivel supramunicipal: la provincia, en su función de asistencia a pequeños municipios y, en su caso, comarcas, islas y mancomunidades de municipios que tengan entre sus fines el desarrollo económico y de energías renovables (...)"*<sup>25</sup>.

A este respecto, es importante hacer mención al Anteproyecto de Ley del régimen de organización de los Municipios de Menor Población o en Riesgo de Despoblación, cuya tramitación se inició en 2022, pero que aún no se ha materializado

<sup>25</sup> LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., "Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 57, N° 364, 2023, pág. 153.

con su aprobación definitiva<sup>26</sup>, y a todos los trabajos que con anterioridad y con posterioridad a este Anteproyecto de Ley, se han ido publicando por los principales autores que se han ocupado de este asunto<sup>27</sup>.

Por ello, y a pesar de que aún no contamos en España con una normativa reguladora completa y en sus máximas posibilidades de las Comunidades Energéticas<sup>28</sup>, coincidimos en este sentido con REVUELTA PÉREZ<sup>29</sup> cuando señala que a pesar de la falta de regulación completa y específica de las Comunidades Energéticas en España, que no favorece el desarrollo de estas figuras (ni las Comunidades de Energías Renovables ni las Comunidades Ciudadanas de Energía), y mucho menos ayuda a que la iniciativa de las Entidades Locales sea más potente y esté basada en la seguridad jurídica (como debería ser), cada vez son más las Entidades Locales (y especialmente las Diputaciones Provinciales en relación con los municipios más pequeños) que ya han dado el primer paso o que se están planteando la posibilidad de fomentar, participar o, incluso, crear una Comunidad Energética, lo cual es lógico por tres motivos principalmente, que son los siguientes:

- (i) para atender necesidades sociales y económicas, como el desarrollo económico del municipio o la lucha contra la pobreza energética,
- (ii) para poder captar las ayudas públicas que se están concediendo para ello, y
- (iii) porque mediante las Comunidades Energéticas se pueden realizar muchas actuaciones, no sólo los proyectos de autoconsumo eléctrico compartido<sup>30</sup>, sino también producir y comercializar energía verde, eléctrica o térmica; adoptar medidas de

<sup>26</sup> Sobre el posible régimen especial para los municipios pequeños, especialmente los que están en riesgo de despoblación, *vid., in extenso*, ALMEIDA CERREDA, M., "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n° 19, abril de 2023 y JARAMILLO FERNÁNDEZ, A., "El Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población", *Revista Digital CEMCI* núm. 60, oct.-dic. 2023.

<sup>27</sup> *Vid., por todos*, CARBONELL PORRAS, E., "Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación", *Cuadernos de Derecho Local* núm. 56, 2021.

<sup>28</sup> Así lo señalamos en NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *Comunidades energéticas en España. Análisis y propuestas para un desarrollo regulatorio completo*, ob.cit.

<sup>29</sup> REVUELTA PÉREZ, I., "Comunidades energéticas: los desafíos jurídicos para los entes locales", *Anuario de Derecho Municipal* N° 16, 2022.

<sup>30</sup> Sobre el autoconsumo compartido, *vid., in extenso*, el artículo de GALERA RODRIGO, S., "Autoconsumo colectivo: (mucho) más allá de los tejados", *Cuadernos de Derecho Local* N° 61, 2023.

eficiencia energética; desarrollar infraestructuras para la movilidad sostenible; prestar servicios de gestión de la demanda, e incluso una actividad hasta ahora poco desarrollada en España, pero que empieza a estar en auge en los países de nuestro entorno, como son los sistemas urbanos de calefacción o refrigeración abastecidos con energías renovables.

Y dado ese auge de esta figura en el ámbito local, entendemos que merece la pena que antes de centrarnos en el principal objeto del presente artículo (esto es, concretar cómo las Comunidades Energéticas impulsadas o promovidas por Diputaciones Provinciales en España pueden ser un instrumento ideal para la lucha contra el cambio climático y/o la despoblación en determinados municipios, especialmente los más pequeños y/o en riesgo de despoblación) nos detengamos, aunque sea de forma somera, en algunos de los aspectos del posible encaje jurídico de las Entidades Locales (y muy especialmente de las Diputaciones Provinciales) en el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía, aprobado en abril de 2023 por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)<sup>31</sup>. Proceso normativo que quedó paralizado tras la convocatoria de Elecciones Generales realizada en el mismo mes de mayo del año 2023, por lo que, a la fecha de cierre de estas líneas, y tal y como hemos adelantado con anterioridad, seguimos sin contar con ese marco regulatorio completo, tan ansiado y demandado por el sector, y que esperamos que sea culminado cuanto antes.

En este sentido, coincidimos con lo señalado por ZAMORA SANTA BRÍGIDA<sup>32</sup>, en la misma línea de las numerosas alegaciones recibidas al Proyecto de Real Decreto en fase de audiencia, debería en primer lugar adaptarse la terminología utilizada por el mismo en relación con los Entes Locales a la existente en nuestro

<sup>31</sup> <https://energia.gob.es/es-es/participacion/paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=595>

<sup>32</sup> ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I., “Comunidades energéticas y entidades locales: en busca de la buena regulación”, publicado el 6 de septiembre de 2023 en el Blog de Actualidad Jurídica Local *Acento Local* de la Fundación Democracia y Gobierno Local, <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/comunidades-energeticas-y-entidades-locales-en-busca-de-la-buena-regulacion/>

ordenamiento jurídico interno, ya que la que se incluyó en el Proyecto de Real Decreto es una transposición literal de la terminología utilizada por las Directivas europeas del conocido como Paquete de Invierno, donde tanto en relación con las Comunidades de Energías Renovables como en lo relativo a las Comunidades Ciudadanas de Energía, las citadas Directivas europeas incluyen entre sus posibles socios o miembros a las “autoridades locales”, añadiendo a continuación “incluidos los municipios”.

Como es sabido, este término de "Autoridades Locales" no existe como tal en nuestro derecho interno, ya que no se incluye en ningún artículo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que solo se refiere a las “Entidades Locales” con los términos incluidos en su artículo 3, cuando señala que “son Entidades Locales Territoriales el Municipio, la Provincia, así como la Isla en los archipiélagos balear y canario, y también tienen la condición de Entidades Locales las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de municipios”.

Pero el término “Autoridades Locales” no se menciona ni una sola vez en la parte dispositiva de la LRBRL, por lo que si se mantiene el mismo en el Proyecto de Real Decreto de regulación de las Comunidades Energéticas, esto podría generar cierta inseguridad jurídica a efectos de considerar si una Entidad Local (y muy especialmente una Diputación Provincial, como corporación de carácter representativo a la que se atribuyen *ex lege* el gobierno y la administración de la provincia), podría formar parte como miembro de una Comunidad de Energías Renovables y/o de una Comunidad Ciudadana de Energía.

Entendemos por ello que debería modificarse este término en el Proyecto de Real Decreto, ya que su inclusión y mantenimiento en el texto de Real Decreto de forma definitiva no encajaría con el principio de "buena regulación", previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> En concreto, en el artículo 129, titulado “Principios de buena regulación”, se señala en su primer apartado que, “en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”, a lo cual añade en su apartado cuarto que, “a fin de

Además de ello, creemos importante señalar que en el artículo 3 del Proyecto de Real Decreto, en la definición de Comunidad de Energías Renovables, se establece la proximidad como un requisito esencial de las mismas, al señalarse entre sus características en dicho precepto el que “sus socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables sean propiedad de dicha entidad jurídica”. Se establece así la proximidad como un requisito esencial de las Comunidades de Energías Renovables, cuando esta proximidad no está incluida en la definición que hace el mismo texto de las Comunidades Ciudadanas de Energía.

A lo que hay que añadir que el Proyecto de Real Decreto establece en su artículo 4.1.e) una serie de condiciones cuyo cumplimiento es imprescindible para entender que existe la referida proximidad, destacando a estos efectos lo previsto en el párrafo final del mismo, que señala que “no se podrá realizar una fragmentación artificial de los proyectos con el objeto de cumplir fraudulentamente los anteriores criterios”, y “tampoco se podrán realizar proyectos en distintos municipios con el objeto de ampliar el ámbito de la comunidad de energías renovables, debiendo en este caso constituir comunidades independientes”.

Así pues, y de mantenerse ese tenor literal, quedarían fuera de la cobertura del nuevo Real Decreto (cuando el mismo se apruebe) múltiples Comunidades de Energías Renovables en España, que a fecha de cierre de estas líneas ya existen constituidas y que integran a muy diversos Ayuntamientos, abarcando su ámbito territorial con carácter general tantos municipios como Ayuntamientos participan en los correspondientes proyectos energéticos. Existe, incluso, una Comunidad de Energías Renovables cuyo ámbito territorial coincide con el de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial de naturaleza hispanoportuguesa, que incluye a municipios de ambos Estados miembros, España y Portugal.

---

*garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.*

Por tanto, y como ya ha señalado entre otros ZAMORA SANTA BRÍGIDA, si no se modifica la redacción final del artículo 4.1.e) del Proyecto de Real Decreto, el desarrollo reglamentario de las Comunidades de Energías Renovables generaría (paradójicamente) una notable inseguridad jurídica, resultando muy complicado concretar el objeto o finalidad con que se realiza un proyecto en un término municipal distinto, por lo que sería una clara limitación o cortapisa al papel impulsor de las Diputaciones Provinciales, cuyo principal objeto es, precisamente, el favorecer la cooperación y prestar auxilio a los municipios de menos de 20.000 habitantes situados en cada provincia y, por ende, cercanos entre sí a un mismo ámbito territorial. Así pues, y como recapitulación, creemos que lo más lógico es unificar ambos regímenes, de forma que no se incluya ningún límite de cercanía o proximidad.

### **3. LAS OFICINAS DE TRANSFORMACIÓN COMUNITARIAS (OTCS) COMO INSTRUMENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA EL FOMENTO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES MEDIANTE FONDOS EUROPEOS.**

A pesar de que insistimos en que a la fecha de cierre de estas líneas aún no disponemos en España de una regulación completa y en su máxima expresión de las Comunidades Energéticas (esto es, de las Comunidades de Energías Renovables y de las Comunidades Ciudadanas de Energía), el Gobierno español ha aprobado varios programas de ayudas para el fomento de los proyectos de Comunidades Energéticas, todo ello en cumplimiento del mandato comunitario lanzado a los Estados Miembros en las propias Directivas del paquete de invierno en relación con la figura de las Comunidades Energéticas, centrado en la exigencia de aprobar por cada Estado Miembro unas garantías para el desarrollo y fomento de las Comunidades de Energía, y un marco regulatorio favorable para las mismas.

Y lo ha hecho dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, (PRTR) impulsado por el Gobierno de España como respuesta a la crisis sanitaria de la pandemia de la COVID-19 y como marco de referencia para los instrumentos europeos de financiación Next Generation EU (publicado en octubre de 2020), que bajo la

política palanca 1, “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación<sup>34</sup>”, con la línea de acción 2 “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”, incluía un plan de transición energética para la España vaciada, que pretendía impulsar las Comunidades Energéticas<sup>35</sup>, la rehabilitación y la regeneración y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5.000 habitantes, como palanca de generación de empleo y de atracción de actividad.

De esta forma, incluso antes de tener un marco jurídico completo de regulación de las Comunidades Energéticas, se lanzaron por parte del Gobierno de España las líneas de ayuda de los Fondos Next Generation de la Unión Europea (en adelante, “NGEU”), ya que estos fondos tenían y tienen unos plazos que no pueden esperar<sup>36</sup>.

Lo ideal hubiera sido que se hubiera previsto a las Entidades Locales en general y a las Diputaciones Provinciales en especial como posibles beneficiarias, pero no ha sido así. Y ello porque, tal y como ha señalado CARBONELL PORRAS, “(...) se presupone una gestión centralizada, que ignora completamente a las diputaciones provinciales, a pesar del papel que la legislación de régimen local les reconoce y de la finalidad confesada de incidir directamente en la cohesión territorial y, en consecuencia, en los municipios rurales y sus problemas”<sup>37</sup>.

Y en esa misma línea se ha expresado COLÁS TENAS<sup>38</sup>, indicando que “la cogobernanza prevista para la ejecución del plan no contempla a las diputaciones

<sup>34</sup> Sobre el tema de la lucha contra la despoblación, *vid., in extenso*, el trabajo de GALÁN GALÁN, A., “[Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades](#)”, *Anuario del Gobierno Local*, N.º 1, 2019, págs. 11-44.

<sup>35</sup> Recordemos que las Comunidades Energéticas se marcan como una de las prioridades y objetivos del PNIEC tanto para lograr los objetivos de reducción de emisiones e incremento de la participación de las energías renovables en el sistema energético, como de eficiencia energética, y cuentan con una medida específica en el Plan de Recuperación.

<sup>36</sup> Sobre la aplicación de los Fondos Europeos para financiar las ayudas y subvenciones en general, *vid.*, TOSCANO GIL, F., “La galaxia material: de las subvenciones a los incentivos económico-patrimoniales”, en la obra colectiva *20 años de la Ley General de Subvenciones*, actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023), GAMERO CASADO, E., y ALARCÓN SOTO, S., INAP, Madrid, 2023. Y más en concreto, en relación con los Fondos NGEU dedicados a las Comunidades Energéticas Locales, *vid.*, FUNDACIÓN RENOVABLES. *Democratizar la energía como proyecto de país: los Fondos Next Generation EU y las infraestructuras del sistema eléctrico*. Madrid: Fundación Renovables, 2021.

Disponible en: <https://fundacionrenovables.org/wp-content/uploads/2021/04/Democratizar-la-energia-como-proyecto-de-pais.-Fundacion-Renovables.pdf>.

<sup>37</sup> CARBONELL PORRAS, E., “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación”, *ob., cit.*, p. 111.

<sup>38</sup> COLÁS TENAS, J., “Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, Núm. 55, 2021, págs. 37-51.



*provinciales, cabildos y consejos insulares, ausencia que iría en contra de uno de los objetivos estratégicos que persigue: la cohesión social y territorial a la que, de manera permanente, contribuyen los Gobiernos provinciales<sup>46</sup>. No obstante, las bases reguladoras de algunas ayudas estatales en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia reconocen a las entidades locales como beneficiarias directas, aunque en otras solo son destinatarias últimas (junto a otros posibles beneficiarios como personas físicas, comunidades de propietarios, empresas...) de las gestionadas por las comunidades autónomas, aunque no parece posible aventurar un criterio que delimite unas y otras”<sup>39</sup>.*

En todo caso, y a pesar de ello, hay que señalar que dentro del Plan de Recuperación cabe destacar el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (“PERTE”) de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA), en el que el establecimiento de un ecosistema de apoyo a las Comunidades Energéticas se planteó como una de las tres medidas transversales para el desarrollo de este plan en su conjunto<sup>40</sup>. Se preveía en el mismo que este ecosistema estuviese articulado en cuatro fases (3 fases son los programas de ayudas “Aprende”, “Planifica” e “Implementa”, y el último es el complemento de los 3 anteriores, con la creación de Oficinas de Transformación Comunitaria, a través del programa “CE Oficinas”) y apoyado por distintos recursos económicos y regulatorios. Estas fases son

---

<sup>39</sup> Ejemplo de lo primero es el RD 692/2021, de 3 de agosto, relativo a las ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico, que otorga el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, pues podrán ser beneficiarias todas las entidades locales del art. 3 LBRL y cualquier otra local o supralocal distinta de las anteriores legalmente constituida y dotada de personalidad jurídica propia, las comunidades autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra, así como sus entes instrumentales cuya función sea la gestión directa de los servicios públicos locales, siempre que dichos organismos o entidades no desarrollen actividad económica por la que ofrezcan bienes y/o servicios en el mercado (art. 6). O la Orden ICT/950/2021, de 10 de septiembre, para el apoyo de la actividad comercial en zonas rurales, que reconoce la condición de beneficiarios a los municipios de hasta 5000 habitantes; a las provincias e islas a través de las diputaciones provinciales y forales, los cabildos y consejos insulares, siempre que la media simple de la población de los municipios en los que se plantee la actuación o el proyecto no supere los 5000 habitantes, y a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, en los que la media simple de la población de los municipios en los que se plantee la actuación o el proyecto no supere los 5000 habitantes. Ejemplo de lo segundo, el RD 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial; o el RD 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000).

<sup>40</sup> De hecho, el PRTR señala a las Comunidades Energéticas como actores clave en la transición ecológica y prevé su impulso y desarrollo mediante una reforma específica dentro de la componente 7 (en concreto la reforma C7. R3, “Desarrollo de las Comunidades Energéticas”).

relevantes, no solo porque articulan el citado ecosistema de apoyo para las Comunidades Energéticas, sino también porque son los programas de gestión centralizada a través de los cuales se repartieron ya los Millones de euros movilizados para las Comunidades Energéticas en el Plan de Recuperación, siendo las fases 1 y 2 (“Aprende” y “Planifica”) de concurrencia simple, mientras que las siguientes fases (“Implementa” y “CE Oficinas”) son de concurrencia competitiva<sup>41</sup>.

Como consecuencia de la aplicación de las Fases 1 y 2, el propio IDAE aprobó y publicó un “mapa interactivo” o visor de Comunidades Energéticas<sup>42</sup>, que a la fecha de cierre de estas líneas contaba con las 69 que resultaron adjudicatarias de las ayudas Implementa 1 y 2<sup>43</sup>.

Y como complemento de lo anterior, el IDAE sacó la convocatoria del programa CE Oficinas, para la ejecución de proyectos de puesta en marcha y funcionamiento de Oficinas de Transformación Comunitaria (OTCs) que puedan realizar actividades de difusión, asesoramiento y acompañamiento a las Comunidades Energéticas.

Tal y como el propio IDAE ha difundido en su página web<sup>44</sup>, con este programa CE Oficinas se pretendía *“facilitar la creación de nuevas Comunidades Energéticas de todo índole (ciudadanas, empresariales, industriales, etc.) con medidas de difusión, asesoría y acompañamiento, que allanen el camino y extiendan el conocimiento general*

---

<sup>41</sup> Justamente a la fecha de cierre de estas líneas, se ha publicado en el BOE la sexta convocatoria del Programa CE IMPLEMENTA (06), cuyo plazo de presentación de solicitudes se abre el 19 de septiembre de 2024 y estará abierto hasta el 31 de octubre, con un presupuesto de 90 millones de euros. Y se pone el acento para esta sexta convocatoria en que “se ha considerado que el impulso de comunidades energéticas en zonas de reto demográfico es una vía para su desarrollo, por lo que esta convocatoria también contribuye al cumplimiento del objetivo CID 35 de la componente 2, inversión 4 “Proyectos de energía limpia en municipios con menos de 5 000 habitantes”.

<sup>42</sup> IDAE, *Visor de Comunidades Energéticas vigentes en las diferentes comunidades autónomas*, última actualización de 3 de septiembre de 2024, disponible en <https://informesweb.idae.es/visorceee/>

<sup>43</sup> Los datos concretos de las dos primeras convocatorias del programa CE IMPLEMENTA (01 y 02) para apoyar proyectos piloto singulares de Comunidades Energéticas, ofrecidos por parte del propio IDAE, son los siguientes: se otorgaron ayudas por valor de 40 millones de euros a 73 Comunidades Energéticas, que han movilizado más de 90 millones de euros de inversión y a más de 95.000 socios. Las dos siguientes convocatorias, con otros 40 millones de euros en ayudas, cerraron su plazo de solicitud en febrero de este año 2024. El 41% de los proyectos seleccionados en CE IMPLEMENTA 01 y 02 fueron de carácter multi-componente, con actuaciones variadas relacionadas con la eficiencia energética, el autoconsumo y la electricidad, la movilidad sostenible, la gestión de la demanda y la climatización, e incluyen al menos dos tipos de tecnología, lo que contribuye a adoptar soluciones en sectores de difícil descarbonización. Asimismo, el 49% de los proyectos seleccionados se enmarcan en municipios de Reto Demográfico, con lo que se contribuye a alcanzar los objetivos de cohesión territorial y lucha contra la despoblación, prioritarios en la política energética de España.

<sup>44</sup> *Vid.*, [www.idae.es](http://www.idae.es).

*sobre esta fórmula cooperativa de producción y consumo de energía renovable, así como promotora de medidas de eficiencia energética, gestión de la demanda y movilidad sostenible".*

Y se añadía por parte del propio IDAE que con las OTCs se pretendía conseguir una serie de **beneficios esperados**, destacando el **impacto directo en el empleo**, asociado no sólo a los profesionales que prestarán los servicios en cada oficina, sino también a los servicios energéticos en sus áreas de influencia.

Y a ello hay que añadir su más que segura contribución a una **transición ecológica más inclusiva**, a través de las tres principales líneas de actuación que desarrollarán estas Oficinas:

- El empoderamiento de los nuevos actores del sector energético, acompañándolos en la activación y dinamización de Comunidades Energéticas de todo tipo (ciudadanas, empresariales, industriales...).
- La asesoría experta en los proyectos de construcción y funcionamiento de Comunidades Energéticas: deben prestar asesoramiento de carácter técnico, administrativo, financiero y jurídico, así como social, actuando de esta forma como facilitadores de los procesos de debate y participación propios de estas fórmulas cooperativas de producción y consumo de energías renovables o limpias.
- La formación y difusión de la máxima información sobre las Comunidades Energéticas, para extender el conocimiento sobre esta fórmula, maximizando las oportunidades que ofrece en la democratización de la generación y consumo de energía.

En cuanto a los beneficiarios de esta primera convocatoria del programa CE OFICINAS, de acuerdo con los datos concretos y oficiales ofrecidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), resolvió esta Convocatoria el 23 de octubre de 2023, con la adjudicación de los 20 millones de euros previstos, a un total de

79 proyectos repartidos por gran parte del territorio nacional (hay beneficiarios de todas las Comunidades Autónomas, salvo La Rioja y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ya que en ninguna de las tres se presentó ninguna solicitud).

De todos ellos, el 77% de los beneficiarios propuestos son entidades públicas (la mayor parte de los 79 proyectos seleccionados -50- tienen naturaleza pública, bien sea de Ayuntamientos, Entidades de carácter supramunicipal como Agrupaciones de Municipios, Diputaciones, Cabildos, o incluso en el conjunto de una Comunidad Autónoma) frente al 23% correspondiente al ámbito privado. Y dentro de los públicos, son las Administraciones Locales y regionales las que más solicitudes han presentado y las que más beneficiarios han conseguido, **destacando** a los efectos de este artículo los **16 proyectos adjudicados a Diputaciones Provinciales**, tal y como señalaremos a continuación.

Y en ese contexto del trabajo que desarrollarán las OTCS impulsadas por esas Diputaciones Provinciales, es también digno de mención el hecho de que **un 73% de las oficinas subvencionadas (58), trabajarán en municipios de reto demográfico y/o transición justa, de la mano, la mayoría de ellas, de las Diputaciones Provinciales correspondientes.**

#### **4. PRINCIPALES OFICINAS DE TRANSFORMACIÓN COMUNITARIAS (OTCS) PROMOVIDAS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. ALGUNOS CASOS ESPECIALES.**

A la fecha de cierre de este artículo, ya se habían constituido por parte de las correspondientes Diputaciones Provinciales, la gran mayoría de las OTCs que han resultado beneficiarias del programa CE OFICINAS, pero dada la limitación de extensión del presente artículo doctrinal, a continuación vamos a limitarnos a señalar un listado con su denominación y su referencia web, donde se puede ampliar la información sobre cada una de ellas.

#### **4.1. OTC Energía en Comunidad (Eco Granada), Diputación de Granada.**

Toda la información de esta OTC está disponible en la sede virtual de la oficina en <https://otcecogranada.es/46>. Esta Oficina está centrada especialmente en apoyar y asesorar a los municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia de Granada.

#### **4.2. Oficina Social de las Comunidades Energéticas (OSCE), de la Diputación de Granada.**

Dentro de la provincia de Granada, además de la Oficina ECO Granada, hay que tener en cuenta la actividad llevada a cabo por la OSCE de Granada, impulsada por las empresas sociales “Cooperase” y “Pasos”, cuya actividad se centra más en apoyar y asesorar a los municipios del Área Metropolitana de Granada, siempre en coordinación y colaboración con la Diputación de Granada.

Esta Oficina cuenta con una página web bastante completa (<https://cesocial.es/>), donde aparece información variada sobre su actividad y las Comunidades Energéticas que han impulsado hasta la fecha<sup>47</sup>.

#### **4.3. Oficina de Transformación Energética, Diputación Foral de Guipúzcoa.**

Toda la información relativa a la actividad desarrollada por esta Oficina está disponible en su web, <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ingurumena/oficina-energia>, destacando de entre toda su actividad, la puesta en marcha del **Proyecto GEK**, para el impulso de Comunidades Energéticas en municipios de menos de 5.000 habitantes de Gipuzkoa.

<sup>45</sup><https://www.dipgra.es/servicios/areas/desarrollo/noticias/Diputacion-pone-en-marcha-una-oficina-de-transformacion-comunitaria-para-promover-la-creacion-de-comunidades-energeticas-locales-en-la-provincia/>

<sup>46</sup><https://www.dipgra.es/servicios/areas/desarrollo/noticias/Diputacion-pone-en-marcha-una-oficina-de-transformacion-comunitaria-para-promover-la-creacion-de-comunidades-energeticas-locales-en-la-provincia/>

<sup>47</sup> La información que se ofrece de las mismas es un resumen de los contenidos que figuran en dicha página web, a la cual nos remitimos en su totalidad.

#### **4.4. OTC Provincial de Badajoz, Diputación de Badajoz.**

La información de esta OTC está disponible en su web, <https://www.dip-badajoz.es/otc/>.

#### **4.5. OTC DE PO, Diputación de Pontevedra.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación de Pontevedra: <https://www.depo.gal/es/-/oficina-de-transformacion-comunitaria>.

Tal y como se señala en la misma, lo más destacable de la actividad de esta OTC es la creación de la **Red de Comunidades Energéticas de Pontevedra**, y del **Observatorio Provincial de las Comunidades Energéticas de Pontevedra**.

#### **4.6. OTC de Cádiz, Diputación de Cádiz.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, en el apartado dedicado a la Agencia Provincial de la Energía de Cádiz <https://comunidades-energeticas.agenciaenergiacadiz.org/>

#### **4.7. OTC de Cáceres, Diputación de Cáceres.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://otcdiputacioncaceres.es/>

#### **4.8. OTC Agencia Provincial Energía Córdoba, Diputación De Córdoba.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, dentro del apartado dedicado a la Agencia Provincial de la Energía de Córdoba <https://energiacordoba.es/otc/>

#### **4.9. Oficina de Impulso de las Comunidades Energéticas (OTC), Diputación de Barcelona.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://www.diba.cat/es/web/comunitats-energetiques/oficina-impuls-comunitats-energetiques>

#### **4.10. Oficinas De Comunidades Energéticas-Rural DIPALME, Diputación de Almería.**

La información de este proyecto de OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://ce-rural.dipalme.org/>

#### **4.11. Oficina Araba Cuadrillas, Diputación de Álava.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación de Álava, <https://web.araba.eus/es/medio-ambiente/oficinas-de-transformacion-comunitaria>.

#### **4.12. OTC de la APEA de Ávila, Diputación de Ávila.**

Es una OTC que tiene como objetivo facilitar, ayudar y promover la creación de Comunidades Energéticas en el ámbito de actuación de la **Diputación de Ávila**, es decir, todos los municipios de la provincia, en el marco del proyecto TRANSENERCyL-CUIDEN, cuya información está disponible en la web: [www.transenercyl.es](http://www.transenercyl.es)<sup>48</sup>.

#### **4.13. OTC ENERZA, Diputación de Zamora.**

La información de esta OTC está en su propia web <https://enerza.es/>.

---

<sup>48</sup> RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA: *Manual para una Comunidad Energética Rural*, mayo de 2022, p. 62.

#### **4.14. Comunidades Energéticas Lugo, Diputación de Lugo.**

La información de esta OTC está en su propia web <https://comunidadesenerxeticaslugo.com/es/>

#### **4.15. OTC Consorcio Provincial de Medio Ambiente, Diputación de Albacete.**

La información de esta OTC está en la propia web de la Diputación: <https://web.dipualba.es/el-consorcio-provincial-de-medio-ambiente-de-la-diputacion-de-albacete-impulsa-una-oficina-de-transformacion-comunitaria/>

Y se puede encontrar más información dentro del Consorcio Provincial de Medio Ambiente de Albacete: [www.conpromed.es](http://www.conpromed.es).

#### **4.16. CEL-LULA OTC, Diputación de Castellón.**

La información de esta OTC está disponible en [www.celulaotc.com](http://www.celulaotc.com).

#### **4.17. OTC MÁLAGA VIVA, Diputación de Málaga.**

La información de esta OTC está disponible en <https://www.malagaviva.org/9965/contacto-otc>

#### **4.18. Algunos casos especiales:**

##### *4.18.1. OTC GRAN VEGA, Varios Municipios de la Vega de Sevilla.*

Esta OTC no estaba impulsada en un principio por una Diputación propiamente dicha, sino por la mancomunidad de los municipios de la comarca de la Vega de Sevilla, liderados por el Ayuntamiento de La Rinconada.

Toda la información sobre la misma está disponible en <https://otc.granvega.es>



#### *4.18.2. Agencia Provincial de la Energía de Huelva, Diputación de Huelva.*

Aunque en la Resolución del MITECO<sup>49</sup> y en la información difundida por el IDAE sobre los beneficiarios de la primera convocatoria del Programa CE Oficinas, no consta que haya resultado beneficiaria de una OTC como tal, no es menos cierto que esta Diputación lleva ya varios años desarrollando un trabajo muy resaltable en el ámbito del impulso de la constitución de Comunidades Energéticas en la provincia de Huelva, y fruto de ello está por ejemplo la **creación de la CEL ALUMBRA**, en Arroyomolinos de León, con la forma jurídica de sociedad cooperativa rural de consumo.

Toda la información sobre la actividad de la Diputación de Huelva en su impulso a la creación de nuevas Comunidades Energéticas en su provincia está disponible en la propia web de la Diputación: [www.diphuelva.es](http://www.diphuelva.es), mientras que la información sobre la Comunidad energética **CEL ALUMBRA**, en Arroyomolinos de León, está disponible en la web: <https://arroyoalumbra.my.canva.site/>

#### *4.18.3. Comunidades Energéticas Locales impulsadas por las Cámaras de Comercio en colaboración con las Diputaciones Provinciales.*

Además de las Comunidades Energéticas impulsadas por las diferentes Diputaciones Provinciales que han conseguido ser beneficiarias de la primera convocatoria del Programa CE Oficinas para la creación de OTCs, creemos que son igualmente reseñables algunos otros casos de Comunidades Energéticas desarrolladas en diferentes municipios de todo el territorio nacional (especialmente en las zonas más afectadas por la posible despoblación), en este caso por impulso de las respectivas Cámaras de Comercio, siempre en colaboración con sus correspondientes Diputaciones Provinciales.

---

<sup>49</sup>[https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC\\_Prop\\_Resol\\_Definitiva\\_Adjudicacion\\_publicacion\\_sede.pdf](https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC_Prop_Resol_Definitiva_Adjudicacion_publicacion_sede.pdf)

Lo han hecho con la puesta en marcha de Comunidades Energéticas Locales (CEL) en toda España, siguiendo el modelo de "TODA ENERGÍA", promovida por la Cámara de Comercio de Navarra y diseñado por Edinor, adoptando la forma jurídica de asociación sin ánimo de lucro.

En un principio, 10 Cámaras de Comercio iniciaron el proceso de constitución de Comunidades Energéticas en 206 ayuntamientos de 12 provincias españolas, y a la fecha de cierre de estas líneas, ya se habían iniciado los trámites para la constitución de otras 15<sup>50</sup>.

Las 10 primeras que ya se han puesto en marcha son las siguientes<sup>51</sup>:

- Comunidad Energética Local (CEL) TODA ALMERÍA, Cámara de Comercio de Almería.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA ALICANTE, Cámara de Comercio de Alicante.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA BADAJOZ, Cámara de Comercio de Badajoz.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA BURGOS, Cámara de Comercio de Burgos.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA CANTABRIA, Cámara de Comercio de Cantabria.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA NAVARRA, Cámara de Comercio de Navarra.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA LA RIOJA, Cámara de Comercio de La Rioja.

<sup>50</sup> Toda la información sobre esta iniciativa está disponible en [www.eseficiencia.es](http://www.eseficiencia.es).

<sup>51</sup> Dada la limitación de extensión del presente artículo, para más información sobre cada una de ellas, nos remitimos a sus propias páginas web.

- Comunidad Energética Local (CEL) TODA SEVILLA, Cámara de Comercio de Sevilla.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA VALENCIA, Cámara de Comercio de Valencia.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA VALLADOLID, Cámara de Comercio de Valladolid.

## 5. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

ALMEIDA CERREDA, M., "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* nº 19, abril de 2023. pp. 59-81.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., "La situación actual de las diputaciones: Los extremos esenciales de un debate por resolver", en la obra colectiva dirigida por PAREJO ALFONSO, L., y dirigida por ARROYO, A., *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017. , pp. 315-360

BARTLETT I CASTELLÀ, E.R., "Comunidades energéticas", en *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella* / coord. por José Francisco ALENZA GARCÍA y Lorenzo MELLADO RUIZ, Madrid: Marcial Pons, 2022. pp. 289-312.

CARBONELL PORRAS, E., "Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación", *Cuadernos de Derecho Local* núm. 56, 2021. pp. 84-117.

CARRILLO DONAIRE, J.A., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: La Ley, 2013.

COLÁS TENAS, J, “Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, Núm. 55, 2021, pp. 37-51.

DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Concepto, contenidos y principios del Derecho de la Energía", *Revista de Administración Pública* Nº 212, 2020.

GALERA RODRIGO, S., “Autoconsumo colectivo: (mucho) más allá de los tejados”, *Cuadernos de Derecho Local* Nº 61, 2023.

GALÁN GALÁN, A., "Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades", *Anuario del Gobierno Local*, Nº. 1, 2019, pp. 11-44.

GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I. (Coords.), *Comunidades energéticas locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

GALÁN VIOQUE, R., "El reto de las energías renovables en Andalucía; ¿es posible un marco jurídico propio?", *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza*, septiembre de 2022. I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo. Sevilla, 23 y 24 de septiembre de 2021

GALLEGO CÓRCOLES, I., *Comunidades de energías y transición energética*. Cizur: Aranzadi 2022.

GONZÁLEZ RÍOS, I., “Las Comunidades Energéticas Locales: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 117, 2020, pp. 147-193.

"Sobre la participación de las Entidades Locales en las comunidades energéticas: especial referencia a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos", en la obra colectiva de GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I. (Coords.), *Comunidades energéticas locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

IDAE, *Guía para el Desarrollo de Instrumentos de Fomento de Comunidades Energéticas Locales*, 2019.

IDAE, *Visor de Comunidades Energéticas vigentes en las diferentes comunidades autónomas*, última actualización de 1 de septiembre de 2023, disponible en <https://informesweb.idae.es/visorcce/>

IDAE, *Guía Profesional de Tramitación del Autoconsumo*, 2023.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO Y MEDIO AMBIENTE (IIDMA): *Guía jurídica para la constitución de comunidades energéticas*, diciembre de 2022.

JARAMILLO FERNÁNDEZ, A., “El Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población”, *Revista Digital CEMCI* núm. 60, oct.-dic. 2023.

LINDE PANIAGUA, E., "Las Diputaciones Provinciales y su futuro incierto", *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 41, 2018, pp. 113-135.

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 57, Nº 364, 2023, pp. 105-165.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *Comunidades Energéticas en España. Análisis y propuestas para un desarrollo regulatorio completo*, Tirant Lo Blanch, 2024.

"Casos de Comunidades Energéticas promovidas por Diputaciones Provinciales", en la obra colectiva de GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I. (Coords.), *Comunidades energéticas locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

PARADA VÁZQUEZ, R., y BACIGALUPO SAGESSE, M., "Artículo 141. La provincia y otras entidades supramunicipales", en la obra colectiva Dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Cortes Generales : EDESA, 1996 Tomo X, pp. 517 y ss.

RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA: *Manual para una Comunidad Energética Rural*, mayo de 2022.

REVUELTA PÉREZ, I., "Comunidades energéticas: los desafíos jurídicos para los entes locales", *Anuario de Derecho Municipal* N° 16, 2022, pp. 77-103.

TOSCANO GIL, F., "La galaxia material: de las subvenciones a los incentivos económico-patrimoniales", en la obra colectiva *20 años de la Ley General de Subvenciones*, actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023), GAMERO CASADO, E., y ALARCÓN SOTO, S. Madrid: INAP, 2023.

ZAFRA VÍCTOR, M., y FRANCO JIMÉNEZ, T., "[La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local](#)", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, N°. 17, 2022, pp. 139-154.

ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I., "Comunidades energéticas y entidades locales: en busca de la buena regulación", (06/09/2023) en el Blog de

Actualidad Jurídica Local *Acento Local* de la Fundación Democracia y Gobierno Local, <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/comunidades-energeticas-y-entidades-locales-en-busca-de-la-buena-regulacion/>

VVAA: *Guía para el impulso de Comunidades Energéticas con perspectiva municipal*. Barcelona: Diputación, 2021.

VVAA: *Guía para la promoción pública de las comunidades energéticas*, Valencia: Diputación, 2022.

VVAA: *Comunidades Energéticas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, publicado en la web de IDAE, Recuperado el 01/10/2024.

<https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/comunidades-energeticas>.

VVAA: *Democratizar la energía como proyecto de país: los Fondos Next Generation EU y las infraestructuras del sistema eléctrico*. Madrid: Fundación Renovables, 2021. En:

<https://fundacionrenovables.org/wp-content/uploads/2021/04/Democratizar-la-energia-como-proyecto-de-pais.-Fundacion-Renovables.pdf>

## 6. DIRECTORIO DE PÁGINAS WEB DE REFERENCIA.

MITECO:

[https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC\\_Prop\\_Resol\\_Definitiva\\_Adjudicacion\\_publicacion\\_sede.pdf](https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC_Prop_Resol_Definitiva_Adjudicacion_publicacion_sede.pdf)

IDAE: <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/comunidades-energeticas>

COMISIÓN EUROPEA:

[https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/energy-communities-repository-energy-communities/energy-communities-repository-map\\_en](https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/energy-communities-repository-energy-communities/energy-communities-repository-map_en)

RED DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS:

<https://comunidadesenergeticas.org/>

OFICINA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS (OSCE), de la  
Diputación de Granada: <https://cesocial.es/>

OTC ENERGÍA EN COMUNIDAD (ECO GRANADA), Diputación de  
Granada: <https://otcecogranada.es/>

OFICINA DE TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA, Diputación Foral de  
Guipúzcoa: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ingurumena/oficina-energia>

OTC PROVINCIAL DE BADAJOZ, Diputación de Badajoz: <https://www.dip-badajoz.es/otc/>.

OTC DE PO, Diputación de Pontevedra: <https://www.depo.gal/es/-/oficina-de-transformacion-comunitaria>.

OTC DE CÁDIZ, Diputación de Cádiz: <https://comunidades-energeticas.agenciaenergiacadiz.org/>

OTC DE CÁCERES, Diputación de Cáceres: <https://otcdiputacioncaceres.es/>

OTC AGENCIA PROVINCIAL ENERGÍA CÓRDOBA, Diputación de  
Córdoba: <https://energiacordoba.es/otc/>

OFICINA DE IMPULSO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS (OTC),  
Diputación de Barcelona:

<https://www.diba.cat/es/web/comunitats-energetiques/oficina-impuls-comunitats-energetiques>

OFICINA COMUNIDADES ENERGÉTICAS-RURAL DIPALME, Diputación  
de Almería: <https://www.dipalme.org/>



OFICINA ARABA CUADRILLAS, Diputación de Álava:

<https://web.araba.eus/es/medio-ambiente/oficinas-de-transformacion-comunitaria>

OTC ENERZA, Diputación de Zamora: <https://enerza.es/>

COMUNIDADES ENERGÉTICAS LUGO, Diputación de Lugo:

<https://comunidadesenerxeticaslugo.com/es/>

CEL-LULA OTC, Diputación de Castellón: [www.celulaotc.com](http://www.celulaotc.com).

OTC CONSORCIO PROVINCIAL DE MEDIO AMBIENTE, Diputación de Albacete:

<https://web.dipualba.es/el-consorcio-provincial-de-medio-ambiente-de-la-diputacion-de-albacete-impulsa-una-oficina-de-transformacion-comunitaria>

OTC MÁLAGA VIVA, Diputación de Málaga:

<https://www.malagaviva.org/9965/contacto-otc>

OTC GRAN VEGA, Varios Municipios de la Vega de Sevilla:

<https://otc.granvega.es>

AGENCIA PROVINCIAL DE LA ENERGÍA DE HUELVA, Diputación de

Huelva: [www.diphuelva.es](http://www.diphuelva.es).

CEL ALUMBRA, Arroyomolinos de León: <https://arroyoalumbra.my.canva.site/>

TRANSENER CyL-CIUDEN, Castilla y León: [www.transenercyl.es](http://www.transenercyl.es).



# **Trabajos de Evaluación**

**Revista digital CEMCI**

**Número 63/2024**



## COMPETENCIAS LABORALES: UNA REVISIÓN

Maria MARCÓ ARBONÈS

*Técnica de Recursos Humanos. Ajuntament de l'Escala (Girona)*

*Trabajo de Evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en Planificación y gestión de recursos humanos. (CEMCI)*

### SUMARIO:

1. Introducción
2. Definiciones de competencia laboral
3. Algo de historia
4. Componentes de las competencias laborales
5. Clasificación de competencias
6. Mapeo de competencias
7. Modelo de competencias
8. Estrategias para el desarrollo de modelos de competencias
9. Relación de los modelos de competencias con los objetivos y la metas organizacionales
10. Competencias en el sector público
11. Gestión de competencias frente a gestión tradicional en la administración pública
12. Conclusiones
13. Bibliografía

### RESUMEN

Este trabajo se ha concebido como una revisión histórica de los diferentes ámbitos que han contribuido al desarrollo del modelado y la práctica de competencias, una breve revisión de algunos patrones de clasificación, modelos de construcción y la gestión de competencias frente a gestión tradicional en la administración pública.

## I. INTRODUCCIÓN

En consonancia con el contexto actual de cambios acelerados y predominantes, la gestión de recursos humanos se ha centrado en desarrollar enfoques capaces de fomentar las contribuciones de las personas a las organizaciones, al mismo tiempo que crean contextos organizativos con el potencial de convertirse en áreas de logro profesional y personal para quienes trabajan en ellas.

Una tendencia que ha adquirido un papel cada vez más prevalente en la configuración de las prácticas de recursos humanos es la gestión basada en competencias (CBM, por sus siglas en inglés). Arraigado en el contexto norteamericano, el movimiento de las competencias se ha establecido en la mayoría de los sectores de actividad económica y en la mayoría de los países occidentales.

La administración pública no ha escapado a esta influencia. De hecho, algunos de los proyectos pioneros de modelado de competencias, llevados a cabo bajo la guía de uno de los iniciadores de este enfoque (McClelland, 1973), tuvieron al Departamento de Estado de los Estados Unidos como contexto privilegiado para identificar perfiles de competencias. Más recientemente, el informe de las Naciones Unidas (*Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance World Public Sector Report, 2005*) utiliza el concepto de competencias como uno de los elementos organizativos de la evolución de la gestión de personas en el sector público.

Hoy en día, todas las organizaciones hablan en términos de competencia. Atrás quedaron los días en que las personas solían hablar en términos de conjuntos de habilidades, lo que haría que sus organizaciones fueran competitivas. Ha habido un cambio en la estrategia de las organizaciones. Ahora creen en sobresalir y no solo en competir. Es mejor desarrollar una competencia central que los ayude a superar la crisis, y encontrar otra forma para desarrollar a las capacidades de las personas, pues el recurso humano es el recurso más valioso que tiene cualquier organización. Desde hace más de cuatro décadas, las competencias y los modelos de competencias se han convertido en una parte inseparable de la gestión de Recursos Humanos y han sido ampliamente

utilizados como un medio para aumentar la eficiencia personal y organizacional. Las competencias incluyen la colección de factores de éxito necesarios para lograr resultados importantes en un puesto o rol laboral específico en una organización en particular. La competencia se refiere a la competencia intelectual, gerencial, social y emocional. Las personas son recompensadas por sus competencias (Spencer & Spencer, 1993), que a su vez están influenciadas por algunos antecedentes personales (Bartram, 2005).

Los *Modelos de Competencias* son herramientas de medición efectivas que ayudan a los empleados a acordar un lenguaje común y comprender qué se entiende por desempeño superior. Además, la gestión de recursos humanos basada en competencias es una estrategia central para ayudar a alinear el comportamiento y las habilidades internas con la dirección estratégica de la organización en su conjunto.

Los modelos de competencias traducen las estrategias, metas y valores organizacionales en comportamientos específicos. Hoy en día, las organizaciones se dieron cuenta de que, si se diseña adecuadamente y se maneja hábilmente, el modelo de competencias conduce a mejoras en el desempeño individual y organizacional y, por lo tanto, ayuda a la integración y promoción de todas las prácticas de gestión de recursos humanos. Dado que el interés en medir y predecir el desempeño en el lugar de trabajo ha crecido enormemente, el término "competencia" parece haberse convertido en una parte básica del vocabulario de los profesionales de recursos humanos.

## **2. DEFINICIONES DE COMPETENCIA LABORAL**

El término "competencia" tiene una larga historia, habiendo sido utilizado en varios contextos y con diferentes significados. Como afirmó Zemke (1982), la palabra "competencia" no tiene un significado en sí mismo, depende del sentido dado por quien lo define. En la actualidad, esta afirmación es todavía vigente. Estas diferencias no solo se derivan de divergencias intelectuales sobre el significado de las competencias, sino

también de la influencia de las culturas nacionales en las cuales se utiliza el concepto como una guía en los cambios de prácticas de gestión de recursos humanos.

Por ello, la definición de competencia es una de las tareas más arduas en la investigación empresarial, con poco acuerdo entre los investigadores. Así, por ejemplo, McClelland (1973) presentó datos de que los puntajes tradicionales de rendimiento e inteligencia pueden no ser capaces de predecir el éxito laboral y lo que se requiere es perfilar las competencias exactas requeridas para realizar un trabajo determinado de manera efectiva y medirlas usando una variedad de pruebas. Definió la competencia como *“un rasgo personal o un conjunto de hábitos que conducen a un desempeño laboral más efectivo o de más nivel”*, en otras palabras, una habilidad que agrega un claro valor económico a los esfuerzos de una persona en el trabajo. Por su parte, Klemp (1980) definió la competencia como *“una característica subyacente de una persona que resulta en un desempeño efectivo y/o superior en el trabajo”*, mientras que Boyatzis (1982, 2007) adoptó el término competencia como una *“característica subyacente de un individuo que casualmente (el cambio en una variable causa el cambio en otra) se relaciona con un desempeño superior en un trabajo”*. Identificó que había 19 competencias genéricas que suelen tener los directivos más destacados. Agrupó esas 19 competencias de gestión genéricas en cinco grupos distintos, como gestión de objetivos y acciones, liderazgo, gestión de recursos humanos, dirigir a los subordinados y centrarse en los demás. Otras definiciones como las de Hornby y Thomas (1989), que definen competencia como *“la capacidad de desempeñar con eficacia las funciones asociadas con la gestión en una situación de trabajo*, la de Jacobs (1989), que la define como *“una habilidad o habilidad observable para completar con éxito una tarea gerencial o la de Hogg (1989), que sostiene que las competencias son las características de un gerente que conducen a la demostración de habilidades y destrezas, que resultan en un desempeño efectivo dentro de un área ocupacional, completan las definiciones clásicas de competencia en el trabajo.*

Más recientemente, Cernusca y Dima (2007) abordan el concepto de la competencia se vinculándolo con el desempeño y el desarrollo profesional de uno. Los



autores también analizan algunos modelos de mapeo de competencias y herramientas de evaluación para la gestión del desempeño. Una empresa puede poseer recursos humanos extremadamente capaces, pero es posible que no trabajen en el puesto que más les convenga. Aquí es donde el *mapeo de competencias* y las *herramientas de evaluación* ayudan a los expertos en recursos humanos a elegir quién debe trabajar en qué puesto.

Desde este enfoque, Rothwell et al. (2004) señala que los programas han evolucionado desde un enfoque temprano en las distinciones entre los mejores en su clase (ejemplares) y los que tienen un desempeño completamente exitoso para convertirse en un vínculo entre la estrategia organizacional y el desempeño organizacional e individual. Como indica este autor, el interés por los enfoques basados en competencias está creciendo, los profesionales de capacitación y desarrollo están utilizando modelos de competencia para aclarar las competencias específicas de la organización para mejorar el desempeño humano y unificar las capacidades individuales con las competencias básicas de la organización.

Actualmente, el método de selección basado en competencias se considera un procedimiento de optimización, estructurado y completo con el que los candidatos son evaluados sobre las competencias que necesitan demostrar cuando son admitidos en la organización. A su vez, el sistema de competencia y gestión del desempeño, diagnostica las futuras necesidades de capacitación y desarrollo de los empleados, ayuda a los ejecutivos de recursos humanos a apoyar a los empleados en decisiones como promociones y transferencias (Gaspar, 2012).

Aunque las definiciones del término competencia han aumentado en la última década, hay cierto acuerdo en considerar que las competencias incluyen el conjunto de factores de éxito necesarios para lograr resultados importantes en un puesto o rol laboral específico en una organización en particular. Los factores de éxito son combinaciones de *conocimientos, destrezas y habilidades* (más históricamente llamados KSA; knowledge, skills, and abilities) que se describen en términos de comportamientos específicos y son demostrados por empleados superiores en esos trabajos o roles laborales.

No obstante, y aunque el significado y la definición del término "competencia" aún está sujeto a debate (Shippman et al., 2000), una definición operativa que permita acotar metodologías y procedimientos de evaluación de competencias laborales, es la definición propuesta por Bartram, Robertson y Callinan (2002), que establece que las competencias son conjuntos de comportamientos fundamentales en la entrega de los resultados o resultados deseados en la empresa (p. 7). Las competencias conceptualizadas de esta manera son algo que las personas realmente hacen y se pueden observar (Campbell et al., 1993, p. 40). En definitiva, una competencia es la capacidad de aplicar o usar conocimientos, destrezas, habilidades, comportamientos y características personales para realizar con éxito tareas de trabajo críticas, funciones específicas u operar en un rol o puesto determinado. Las competencias son, pues, características subyacentes de las personas que indican formas de comportarse o de pensar, que se generalizan en una amplia gama de situaciones y perduran durante largos períodos de tiempo.

### 3. ALGO DE HISTORIA

Esta diversidad de definiciones se vuelve normal si prestamos atención a los diferentes ámbitos que contribuyeron al desarrollo del modelado y la práctica de competencias: diferencias individuales; psicología educativa y métodos de capacitación; investigación sobre liderazgo y la historia de los centros de evaluación; investigación en análisis de puestos; el concepto de múltiples inteligencias; el concepto de "competencia central" de Prahalad y Hamel (1990); la difusión de herramientas de gestión estratégica basadas en la idea de utilizar el propósito organizacional, así como los valores y patrones de comportamiento relacionados como dispositivos orientadores. Al considerar estas siete contribuciones como los elementos fundamentales del movimiento de competencias, presentaremos una breve descripción de cada una.

1-La búsqueda de las características más estables que diferencian a las personas tiene una larga historia, especialmente en la psicología diferencial. A finales del siglo XIX y principios del XX, varios investigadores intentaron

desarrollar técnicas para medir la inteligencia humana, los rasgos y las habilidades psicomotoras. La mayoría de los procedimientos de investigación consistían en inferir variables internas a partir del comportamiento observable. Esta conexión entre competencia (interna) y comportamiento (observable) sigue siendo el núcleo de los programas de modelado de competencias.

2-En el campo de la psicología educativa y la pedagogía, encontramos varios esfuerzos para desarrollar métodos más efectivos para capacitar a las personas con el fin de mejorar el rendimiento. Las contribuciones más influyentes se centraron en definir claramente los objetivos de aprendizaje utilizando comportamientos observables. Aquí, el énfasis está en vincular el rendimiento con comportamientos observables específicos, y no en inferir una característica humana más estable, como la personalidad o la inteligencia.

3-Surgidos de los programas de evaluación militar en las Guerras Mundiales I y II y trasladados al contexto empresarial por AT&T, los centros de evaluación jugaron un papel importante como base para el modelado de competencias. Los procesos de los centros de evaluación consisten en evaluar el rendimiento de los gerentes en varias tareas, utilizando un número limitado de dimensiones (impulso, planificación, creatividad, flexibilidad), que en realidad son etiquetas para agrupar comportamientos considerados relevantes para el desempeño laboral.

4- La investigación sobre el análisis de puestos de trabajo se ha centrado, al menos en parte, en la identificación de los requisitos críticos del trabajo que diferencian a los empleados con alto rendimiento de aquellos con bajo rendimiento. Por ejemplo, Flanagan utilizó la técnica de incidentes críticos para analizar comportamientos y proponer seis dimensiones amplias del desempeño de los oficiales de la Fuerza Aérea. Este tipo de enfoque sigue vigente y ha dado lugar a varios modelos de competencias gerenciales (Boyatzis, 1982).

5- El autor más citado de la noción moderna de competencia es David McClelland (1973), quien escribió un artículo muy influyente (*Testing for Competence Rather for Intelligence*). El argumento de McClelland fue muy provocativo y atractivo: podemos demostrar que las pruebas clásicas de inteligencia no son capaces de predecir resultados importantes en la vida real, por lo que es apropiado considerar la existencia de conceptos más relevantes, como conocimientos, habilidades, capacidades, rasgos o motivos relacionados de manera más directa con el desempeño en contextos laborales reales. Las pruebas de inteligencia deberían ser reemplazadas por "pruebas de competencia".

6- El argumento principal presentado por Prahalad y Hamel (1990) es que la ventaja competitiva sostenida se basa en un número de capacidades nucleares centrales y distintivas, a veces denominadas capacidad de aprendizaje interfuncional o habilidades personales incorporadas. En resumen, si el desarrollo adecuado de las competencias centrales organizativas es la raíz misma de la competitividad, es lógico pensar que a nivel individual el desempeño se basa en competencias. Siendo uno de los artículos más reimpresos en la historia de *Harvard Business Review*, el enfoque atractivo de Prahalad y Hamel desempeñó un papel importante en la difusión de la idea de competencia y su relevancia para el desempeño organizacional. Si las cinco contribuciones mencionadas anteriormente tienen el comportamiento individual y la inferencia subsiguiente a variables internas no observables (personalidad, inteligencia, competencias, valores, etc.) como factor clave, el concepto de competencia central se refiere a un nivel de análisis muy diferente: la organización y su efectividad. Este nivel de análisis es más atractivo para los gerentes en general, no solo para los profesionales de recursos humanos.

7- El último factor clave para la generalización y extensión del concepto de competencia es la tendencia de hacer gestión utilizando el propósito organizacional y los valores centrales como referencia principal para la mayoría de las decisiones. Según el estudio de Collins y Porras (1994), las compañías

visionarias son muy conservadoras en cuanto a propósito y valores centrales, sus dimensiones más relevantes. Al mismo tiempo, estas compañías son extremadamente dinámicas al experimentar y cambiar estrategias a corto plazo, cultura y otras prácticas de gestión con el fin de adaptarse a los cambios del entorno. Las compañías con valores sólidos y capacidades dinámicas claras requieren personas que actúen de manera coherente: se identifiquen con los valores y principios rectores y muestren capacidad para adaptarse a los cambios. ¿Cómo traducir en comportamientos esperados de las personas factores como los valores y la capacidad de adaptación? El concepto de competencia es apropiado porque permite la traducción de los requisitos a nivel organizacional, como metas y valores, en características a nivel individual.

#### **4. COMPONENTES PRINCIPALES DE LAS COMPETENCIAS LABORALES**

Hay cinco componentes principales de competencia (Tucker y Cofsky, 1994):

1) Conocimiento: se refiere a la información y el aprendizaje que tiene en una persona, como el conocimiento de la madera que tiene un carpintero, o de los elementos de resistencia estructural que conoce un arquitecto.

2) Habilidad: se refiere a la capacidad de una persona para realizar una determinada tarea, como la habilidad de un electricista para realizar un tendido eléctrico o una reparación compleja.

3) Conceptos y valores propios: se refiere a las actitudes, los valores y la imagen propia de una persona. Un ejemplo es la confianza en sí mismo, la creencia de una persona de que puede tener éxito en una situación determinada, como la confianza en sí mismo de un técnico informático para llevar a cabo una instalación de fibra óptica.

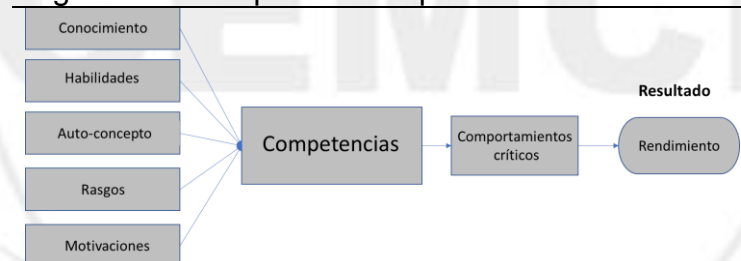
4) Rasgos: Los rasgos se refieren a características físicas y respuestas consistentes a situaciones o información. La fuerza física es un rasgo necesario

para muchos trabajos industriales, al igual que el autocontrol es la capacidad de mantener la calma bajo estrés en determinados trabajos.

5) Motivaciones: Las motivaciones son emociones, deseos, necesidades fisiológicas o impulsos similares que incitan a la acción. Por ejemplo, cirujanos o maestros con una gran orientación interpersonal asumen la responsabilidad personal de trabajar bien con otros miembros del equipo un quirúrgico o docente.

Las motivaciones y los rasgos pueden considerarse precursores de lo que la gente hará en el trabajo sin una estrecha supervisión. Como se muestra en la figura siguiente (figura 1), el resultado de un comportamiento crítico es un mayor rendimiento. El nivel de desempeño (bajo, moderado o alto) está siempre determinada por el nivel de conocimiento, habilidad y actitud.

Figura 1. Concepto de Competencia



## 5. CLASIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

Con el fin de establecer el contexto de las clases de competencias derivadas teóricamente, se realiza una breve revisión sobre algunos patrones de clasificación. En la literatura se presentan diferentes patrones de clasificación de competencias. Con mayor frecuencia, los investigadores definen la categorización según su propia teoría y propósito del estudio.

Katz y Kahn (1986) agruparon las competencias en tres áreas, que posteriormente se ampliaron a las cuatro siguientes:

- a) Técnicas o Funcionales (conocimientos, actitudes, habilidades, etc. asociadas a la tecnología o experiencia funcional requerida para desempeñar el rol).
- b) Gerenciales (conocimientos, actitudes, habilidades, etc. requeridas para planificar, organizar, movilizar y utilizar diversos recursos).
- c) Humanas (conocimientos, actitudes y habilidades requeridas para motivar, utilizar y desarrollar recursos humanos).
- d) Conceptuales (habilidades para visualizar lo invisible, pensar a niveles abstractos y utilizar el pensamiento para planificar el futuro del negocio).

Por su parte, Carrol y McCrackin (1998) organizaron las competencias en tres categorías principales.

- a) Competencias centrales (Hamel y Prahalad, 1994): Una competencia central forma la base para la dirección estratégica; es algo que una empresa hace bien en comparación con otros competidores. Las competencias centrales se refieren a los elementos de comportamiento que son importantes que todos los empleados posean, como, por ejemplo, una competencia central en "*orientación a resultados/calidad*".
- b) Competencias de liderazgo/gerenciales: Esta categoría involucra competencias relacionadas con liderar una organización y personas. Algunos ejemplos incluyen "*liderazgo visionario*", "*pensamiento estratégico*" y "*desarrollo de personas*".
- c) Competencias funcionales: Son habilidades específicas del trabajo requeridas para desempeñar un rol laboral o profesional en particular (Özçelik y Ferman, 2006).

## 6. MAPEO DE COMPETENCIAS

El 'mapeo de competencias' es un proceso de identificación de competencias clave para una empresa o institución, los trabajos y funciones dentro de ella. El mapeo de competencias se utiliza para identificar atributos clave (conocimiento, habilidades y comportamiento) que se requieren para realizar de manera efectiva la clasificación de puestos o cualquier proceso identificado. El mapeo de competencias analiza el DAFO (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas) del individuo para una mejor comprensión y esto ayuda a mejorar el crecimiento de su carrera. Consiste en descomponer un rol o trabajo dado en sus tareas o actividades constitutivas e identificar las competencias (técnicas, gerenciales, de comportamiento, conocimientos conceptuales, actitudes, habilidades, etc.) necesarias para desempeñarlas con éxito.

El mapeo de competencias determina en qué medida un empleado posee las diversas competencias relacionadas con un trabajo. El mapeo de competencias prevé el desarrollo y la sostenibilidad de la competencia, en función de los cambiantes requisitos de la organización. Por lo tanto, el mapeo de competencias es un proceso que utiliza un *experto en recursos humanos* para identificar y describir las competencias que son más cruciales para el éxito en una situación laboral. El mapeo de competencias es uno de los medios más precisos para identificar las competencias laborales y de comportamiento de un individuo en una organización. Las empresas están cambiando enormemente su estrategia de tener empleados con múltiples habilidades con conocimiento de una sola habilidad. El enfoque de competencia se centra en vincular las estrategias de empresa o comerciales con los esfuerzos de desempeño individual. El desarrollo de los empleados se centra en mejorar sus competencias en lugar de prepararlos para cambiar de trabajo. De esta manera, pueden desarrollar capacidades útiles en toda la organización a medida que cambia y evoluciona.



## 7. MODELO DE COMPETENCIAS

Un modelo de competencias es una lista válida, observable y medible de conocimientos, habilidades y atributos demostrados a través del comportamiento que da como resultado un desempeño sobresaliente en un contexto de trabajo particular. El modelo de competencias es un conjunto de competencias que incluyen los comportamientos clave requeridos para un desempeño excelente en un rol particular (Cernusca y Dima, 2007). Dependiendo del entorno laboral y organizacional, generalmente se requiere un grupo de 7 a 9 competencias totales para un trabajo en particular y se representan en un modelo de competencias (Shippman et al., 2000).

En este sentido, un modelo de competencia define un marco de organización que enumera las competencias requeridas para un desempeño efectivo en un trabajo específico, una familia de trabajos (por ejemplo, un grupo de trabajos relacionados) y una organización. El modelo está organizado en niveles de competencias e incluye descripciones de las actividades y comportamientos asociados a cada competencia. Los modelos de competencias suelen estar muy adaptados a la organización. Como tal, los elementos de un modelo de competencias comunican, en términos claros, las circunstancias y condiciones de desempeño. Las competencias individuales se organizan en modelos de competencia para permitir que las personas de una organización o profesión entiendan, discutan y apliquen las competencias al desempeño de la fuerza laboral.

## 8. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE MODELOS DE COMPETENCIAS

Existen tres enfoques para construir modelos de competencias:

- a. **Enfoque de trabajo único:** Los primeros modelos de competencias se desarrollaron para trabajos individuales y son el enfoque más común en la modelización de competencias. El desarrollo de un modelo de competencias para un solo trabajo comienza con la identificación de un trabajo crítico que

la dirección de línea o un profesional de recursos humanos considera que necesita ocupantes mejor seleccionados o desarrollados. La recopilación de datos generalmente incluye un panel de recursos o grupo de enfoque de los ocupantes del trabajo y/o sus gerentes, así como entrevistas con los ocupantes del trabajo. La fase de recolección de datos también puede incluir entrevistas con clientes y subordinados directos, encuestas a otros ocupantes del trabajo y observación directa de los ocupantes del trabajo en su labor. Una vez completado esto, el siguiente paso es analizar los datos para destilarlos en un modelo de competencias que típicamente incluye de 10 a 20 rasgos o habilidades, cada uno con una definición y una lista de comportamientos específicos que describen lo que hacen los ejecutantes eficaces y cómo lograr resultados efectivos.

- b. **Enfoque de modelo uniforme:** Los profesionales de recursos humanos que buscan un impacto amplio, rápido y consistente para la tecnología de competencias a menudo adoptan un modelo de competencias de uniforme, definiendo un conjunto de competencias para un amplio rango de trabajos (por ejemplo, todos los trabajos de gestión). El primer paso es identificar la población a la cual se aplicará el modelo, como todos los gerentes. En lugar de recopilar datos, un equipo encargado de desarrollar el modelo de competencias selecciona generalmente conceptos de modelos de competencias individuales disponibles y de libros y artículos sobre liderazgo, negocios, desarrollo organizacional y desarrollo de recursos humanos.
- c. **Enfoque de múltiples trabajos:** Este método crea múltiples modelos según los trabajos y niveles. Se utiliza este método cuando todos los trabajos no tienen nada en común. Para avanzar en la creación de modelos que sean útiles, la organización debe ser más específica sobre los posibles usos del modelo. El momento es propicio para un enfoque de múltiples trabajos en la construcción de modelos de competencias. Se requiere de dicho enfoque y asume, por ejemplo, que una organización necesita modelos de competencias

para 25 trabajos profesionales y gerenciales, así como programas y herramientas consistentes para la gestión del desempeño, el desarrollo profesional y la selección para estos trabajos, basados en los modelos de competencias.

Los tres enfoques descritos probablemente se utilicen cada vez más, ya que todos ofrecen formas de unificar e integrar una variedad de programas de recursos humanos. El modelo de competencias para un solo trabajo proporciona una manera de mejorar el desarrollo y la selección para un trabajo considerado crucial para el éxito de la organización. El enfoque de modelo uniforme para construir modelos de competencias tiene la ventaja de proporcionar un marco simple y unificador de todos los programas de recursos humanos para un mismo conjunto de trabajos, como los gerenciales. Este enfoque es más difícil de implementar, ya que generalmente requiere la aprobación de la alta dirección y también puede requerir el acuerdo de varios grupos de recursos humanos independientes. Por lo tanto, implementar este enfoque requiere de un liderazgo efectivo de los servicios de recursos humanos. El enfoque de múltiples trabajos para el desarrollo de competencias ofrece las ventajas duales de un marco conceptual común y la personalización para trabajos individuales. Este es el único enfoque que facilita la comparación de modelos de competencias entre sí y la comparación de perfiles de empleados con múltiples trabajos. El enfoque de múltiples trabajos es más rentable que el enfoque de un solo trabajo, si se necesitan muchos modelos de competencias, pero es el enfoque más difícil de implementar de los tres enfoques.

## **9. RELACIÓN DE LOS MODELOS DE COMPETENCIAS CON LOS OBJETIVOS Y METAS ORGANIZACIONALES**

Por lo general, las competencias deben estar vinculadas a los objetivos y estrategias comerciales (por ejemplo, Champion et al., 2011; Martone, 2003). La vinculación de los modelos de competencias con los objetivos empresariales es crucial para el interés y compromiso de la alta dirección. Además, las relaciones empresariales

distinguen los modelos de competencias del análisis de puestos, que generalmente no llega a traducir cómo las competencias influyen directamente en los objetivos organizacionales.

Para asegurarse de que se cumplan las mejores prácticas, el desarrollo del modelo de competencias generalmente comienza con una definición de los objetivos y metas organizacionales. Con base en el marco orientador, se identifican las competencias críticas para alcanzar esos objetivos y metas (figura 2).



A veces, las competencias son traducciones directas de los objetivos organizacionales. Otras veces, las competencias pueden estar un paso atrás en la cadena de esfuerzos requeridos para los objetivos organizacionales, como la identificación de nuevos productos innovadores. Cabe destacar que esta mejor práctica no excluye la inclusión de algunas competencias relacionadas con los requisitos fundamentales de las organizaciones que no están necesariamente vinculadas a objetivos organizacionales específicos, como la producción de productos o servicios de alta calidad. Las competencias de esta naturaleza son más comunes en trabajos de nivel inferior, mientras que las competencias más claramente relacionadas con los objetivos organizacionales son más evidentes en trabajos de gestión y ejecutivos.

## 10. COMPETENCIAS EN EL SECTOR PÚBLICO

Las competencias se han utilizado principalmente en relación con el sector empresarial privado. Las funciones de gestión pueden ser similares o genéricas en el sector privado y público, pero las condiciones en estos dos sectores son muy diferentes. Noordegraaf et al., (2000) identificó el contexto en el cual los líderes del sector público utilizan categorías del marco y determinan las diversidades en competencias. En su estudio, las competencias gerenciales se derivaron de observaciones de 12 administradores públicos. El autor destaca tres grupos de competencias de los gerentes públicos: competencias interpretativas, competencias institucionales y competencias textuales. La especificidad del líder competente del sector público radica en su capacidad para operar con éxito en un entorno que es inestable debido a la situación política.

Para responder a la pregunta *¿qué competencias necesitan los gerentes públicos para poder operar de manera eficiente, efectiva y competente?* Virtanen (2000) identifica cinco ámbitos de competencia para los gerentes públicos, a saber, a) competencia en la tarea, b) competencia profesional en el área temática que le corresponda, c) competencia profesional en administración, d) competencia política y competencia ética. La mayoría de estas competencias son las mismas que un gerente en el sector privado debe tener para hacer frente a los negocios diarios. La diferencia radica en que, en el sector privado, la agenda del gerente la establece el mercado y la junta directiva, mientras que, en el sector público, son los políticos y el público quienes establecen la agenda para el gerente. En cualquier caso, la gestión pública y la gestión del sector privado se están volviendo cada vez más similares. El marco de competencias en el sector privado brinda muchas ventajas para la gestión de recursos humanos, los gerentes, la organización y los empleados, especialmente como: una herramienta que establece la conexión entre la contratación, la evaluación y el desarrollo; una herramienta que proporciona las expectativas claras de la organización para los empleados; una herramienta que garantiza la comunicación única; una herramienta de

alta profesionalidad en la gestión de recursos humanos. Estas son las razones por las que también debería utilizarse en el sector público.

## 11. GESTIÓN DE COMPETENCIAS FRENTE A GESTIÓN TRADICIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto de gestión de competencias ha generado varias críticas. Quizás la más común es argumentar que en realidad no cambia nada en las prácticas de gestión de recursos humanos, excepto la terminología que utilizamos. Lawler (1994) intentó diferenciar entre el enfoque de competencias y el "enfoque más tradicional". En relación a este tema, señaló que en lugar de pensar en las personas como teniendo un trabajo con un conjunto específico de actividades que pueden ser capturadas en una descripción de trabajo relativamente permanente y fija, puede ser más apropiado y efectivo pensar en ellas como recursos humanos que trabajan para una organización. Las organizaciones basadas en competencias son sistemas organizativos en los cuales las capacidades de los individuos son el enfoque principal y que los gestionan de manera que proporciona ventaja competitiva. Según Lawler (1994), la diferencia radica en el énfasis en las características de las personas y en el rendimiento organizativo en lugar de los trabajos fijos. Un mundo en constante cambio requiere flexibilidad y autonomía, y las prácticas de recursos humanos basadas en trabajos no brindan una respuesta adecuada.

Por su parte, Hondeghem y Vandermeulen (2000) muestran cuán sutiles y, al mismo tiempo, profundas pueden ser las diferencias entre los enfoques basados en competencias y los enfoques tradicionales (tabla 1), en lo que respecta a la descripción del trabajo, la selección, el desarrollo, la evaluación y las recompensas. La gestión basada en competencias solo ocurre si las prácticas de recursos humanos cambian en consecuencia.

Tabla 1. Contraste entre el enfoque funcional y de competencias en gestión de recursos humanos (Hondegheem y Vandermeulen (2000))	
Aproximación Funcional	Aproximación Competencial
Descripción del trabajo	Perfil de competencias
Agrupación de tareas centrales y requisitos funcionales (conocimientos, habilidades, responsabilidad)	¿Qué se hace, por qué y cómo? Agrupación de tareas centrales y requisitos de competencias (conocimientos, habilidades, personalidad, actitud, valores y normas, incentivos)
Selección: "¿Cómo es la persona"?	Selección: "¿Cómo funciona la persona?"
Selección para lograr una adaptación entre la función y el individuo Selección para cubrir una vacante Criterios de selección basados en la función actual Criterios de selección centrados en conocimientos, personalidad y actitud	Selección para lograr una adaptación entre el individuo y la organización Selección con miras al crecimiento y desarrollo de una organización a largo plazo Criterios de selección basados en el futuro Criterios de selección: además de conocimientos, personalidad y actitud, también habilidades, valores, comportamiento
Desarrollo	Desarrollo
Desarrollo de conocimientos Orientado a promoción jerárquica Con el objetivo de mejorar habilidades laborales	Desarrollo de conocimiento, capacidad, disponibilidad para aprender Orientado a la movilidad horizontal Orientado al máximo aprovechamiento del potencial humano Con el objetivo de desarrollar habilidades, actitudes y comportamiento
Evaluación	Evaluación
Enfoque en la función del trabajo Enfoque en la dedicación	Enfoque en el funcionamiento en el trabajo, rendimiento, resultados y potencial Enfoque en el comportamiento
Recompensa	Recompensa
Pago de acuerdo al trabajo El peso relativo de la función determina el salario Enfoque en responsabilidad, conocimiento, edad y antigüedad	Pago de acuerdo al trabajo Las competencias requeridas para una organización determinan el salario Enfoque en los resultados

El cambio parece ser el factor más relevante que determina la necesidad de implementar programas de gestión por competencias (Competence-based management; CBM). Por ejemplo, Lawler (1994) se refiere a cuatro fuerzas que conducen a la gestión de competencias: el cambio de la producción en masa a una economía centrada en el

servicio, el conocimiento y el consumidor; la globalización y su impacto en el aumento de la competencia; la necesidad de reaccionar a los cambios rápidos que ocurren en el entorno de la organización; las estructuras organizativas planas cada vez más prevalentes, más receptivas, pero menos parecidas a una clara escala profesional. Siguiendo el pensamiento de Lawler (1994), si podemos decir que estos factores están presentes en las administraciones públicas, se convierten en un contexto claro para el surgimiento de la gestión por competencias. En el mismo sentido, se ha sugerido que una razón principal para introducir la gestión por competencias en las administraciones públicas puede ser una palanca eficaz para que las administraciones públicas cambien, es decir, de la burocracia a organizaciones más flexibles, eficientes y dinámicas. La gestión de competencias hace que el individuo sea más visible y enfatiza el papel de las personas en el logro de los objetivos de una organización. Por lo tanto, *la gestión de competencias puede ser una herramienta eficaz para cambiar una cultura burocrática a una más personalizada.*

Por otro lado, se ha señalado también que la gestión por competencias refleja un cambio tanto en el enfoque funcional como en el significado de la gestión del rendimiento. Si la gestión del rendimiento se enfoca en resultados y productos, la gestión de competencias se centra en los *inputs*, en lo que las personas son capaces de aportar al trabajo. En las organizaciones públicas, a menudo es difícil medir los resultados, por lo que la gestión por competencias puede ser un enfoque apropiado para la gestión del rendimiento (Hondeghem y Vandermeulen, 2000).

No obstante, la introducción de gestión por competencias implica un cambio en la forma en que el departamento de recursos humanos desempeña su papel. Las funciones de recursos humanos en las organizaciones pueden desempeñar 4 roles:

- a. El socio estratégico: Contribuye de manera activa a la definición de las estrategias más globales de los servicios a los que pertenecen. Desarrolla procesos y programas de recursos humanos que pueden conectar estas estrategias con la gestión de personas.



- b. El experto administrativo: Contribuye al diseño e implementación de procesos administrativos en la gestión de personas. Se encarga del procesamiento de documentos y del cumplimiento de los requisitos legales de manera efectiva.
- c. El mediador de los empleados: Contribuye al diseño e implementación de programas destinados a motivar a los empleados, conocer sus necesidades y buscar conciliar sus intereses con los de las organizaciones.
- d. El agente de cambio: Contribuye a crear una cultura flexible y adaptativa, aumentando la capacidad de cambio de las organizaciones a las que pertenecen.

Esto significa que, para cambiar con éxito los recursos humanos en sus organizaciones, los profesionales de recursos humanos en las administraciones públicas deben cambiar su propio modelo de competencias. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la *National Academy of Public Administration* (1996) desarrolló un marco de competencias que incluye cinco competencias clave: apoyar la estrategia organizacional, utilizar herramientas de recursos humanos, resolver conflictos, apoyar el cambio organizacional y generar confianza. Los gobiernos deberán invertir en la capacitación de sus propios profesionales de gestión de recursos humanos y los gerentes deberán tomar en serio a los especialistas en gestión de recursos humanos si desean gestionar eficazmente a su personal.

En cualquier caso, muestra el importante papel desempeñado por la competencia en el marco propuesto para el desarrollo de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. En este sentido, conviene distinguir tres modelos más amplios de administración y gestión pública que parecen enmarcar los cambios contemporáneos en la gestión de recursos humanos. Los modelos son de alguna manera cronológicos (la gobernanza receptiva es más un conjunto emergente de tendencias), pero en la práctica se superponen en diferentes países como resultado de la influencia de factores geopolíticos, sociales y económicos (tabla 2).

Tabla 2. Tres modelos de administración pública (UN Report, 2005)			
	Administración pública	Gestión Pública	Gobernanza receptiva
Relación ciudadano-estado	Obediencia	Derecho	Empoderamiento
Rendición de cuentas de los funcionarios de alto rango	Políticos	Clientes	Ciudadanos y partes interesadas
Principios rectores	Cumplimiento de las reglas y reglamentos	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito	Producción	Resultado	Proceso
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Capacidad de respuesta

## 12. CONCLUSIONES

En resumen, si consideramos los factores contextuales que determinan el surgimiento de la gestión por competencias, todos ellos conducen a un cambio del enfoque del puesto de trabajo hacia la persona, quien debe trabajar de acuerdo con los valores y objetivos organizacionales, teniendo en cuenta el poder comunicativo de la palabra "competencia" y el probable movimiento hacia un modelo más receptivo en las Administraciones Públicas, se puede concluir que la gestión por competencias tiene un campo propio de desarrollo en las administraciones públicas. En este contexto, la gestión por competencias puede desempeñar un papel importante al proporcionar a las organizaciones públicas un conjunto básico de competencias que les permitan desempeñar un papel más eficaz en la sociedad. Después de todo, una de las contribuciones más reconocidas al movimiento de competencia tuvo lugar en un contexto público (McClelland, 1973)

## REFERENCIAS

- BARTRAM, D. "The great eight competencies: A criterion-centric approach to validation". *Journal of Applied Psychology*, 90. 2005. pp. 1185–1203.
- BOYATZIS, R. "The competent manager: A model for effective performance"  
New York: Wiley. 1982
- BOYATZIS, R. (2007). "Competencies in the 21st century". *Journal of Management Development*, 27(1). 2007. pp. 5-12.
- CAMPBELL, J. P., MCCLOY, R. A., OPPLER, S. H., & SAGER, C. E. (1993). "A theory of performance". In N. Schmitt & W. C. Borman (Eds.), *Personnel selection in organizations* 1993. San Francisco: Jossey-Bass. pp. 35–70.
- CAMPION, M.A., FINK, A.A., RUGGEBERG, B.J., CARR, L., PHILLIPS, G.M., & ODMAN, R.B. "Doing competencies well: best practices in competency modeling". *Personnel Psychology*, 64. 2011. pp. 225-262.
- CARROLL, A. & MCCRACKIN, J. "The Competent Use of Competency Based Strategies for Selecting and Development". *Performance Improvement Quarterly*, 11 (3), 1998. pp. 45-63. En: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1937-8327.1998.tb00099.x>
- CERNUSCA, L and DIMA, C., "Competency and Human Resource Management". *International journal of psychology*, Vol.II. 2007.
- COLLINS, J. and PORRAS, J. "Built to last: Successful habits of visionary companies". New York: Harper Business. 1994
- GASPAR ROBERT. "A Study on the Perception of Human Resource Executives on Competency Mapping for the Superior Results". *International Journal of Social Science Tomorrow*, 1(8). 2012.

HAMEL, G., & PRAHALAD, C.K. “Competing for the future”. Boston: Harvard Business School Press, 1994

HOGG B. “Realizing the Potential of Your Employees through Assessment and Development”. London: Tata- McGraw-Hill Training Series, 1989

HONDEGHEM, A. and VANDEMEULEN, F. “Competency management in the Flemish and Dutch civil service”. *The International Journal of Public Sector Management*, 13, 4. 2000. pp. 342-353.

HORNBY D. and THOMAS R. “Toward a Better Standard of Management”. *Personnel Management*, 21 (1). 1989. pp.52-55.

KATZ DANIEL and KAHN ROBERT. *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley & Sons, 1996.

KLEMP, G.O. *The assessment of occupational competence*. Washington, D.C.: Report of the National Institute of Education, 1980.

LAWLER E. “From job-based to competency-based organizations”. *Journal of Organizational Behavior*, 15, 1994. pp. 3–15.

MARTONE D. “A guide to developing a competency-based performance-management system”. *Employment Relations Today*, 30, 2003. pp. 23–32.

MCCELLAND, D. “Testing for competence rather than for ‘intelligence’”. *American Psychologist*, 28, 1973. pp. 1-14.

*Competency models for human resources professionals*. Washington DC: National Academy of Public Administration, 1996.

NOORDEGRAAF, M. and STEWART, R. “Managerial Behaviour Research in Private and Public Sectors: Distinctiveness, Disputes and Directions”. *Journal of Management Studies*, 37, 2000. pp. 427-443. En: <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00187>

ÖZÇELİK, GAYE & FERMAN, MURAT. “Competency Approach to Human Resources Management: Outcomes and Contributions in a Turkish Cultural Context”. *Human Resource Development Review*. 5, 2006. pp. 72-91.

PRAHALAD, C. and HAMEL, G. “The core competence of the corporation”. *Harvard Business Review*, 1990. pp. 79-91.

ROTHWELL, W., BERNTHAL, PAUL R., COLTERYAHN, KAREN, DAVIS, PATTY, NAUGHTON, JENNIFER, & WELLINS, RICH. “ASTD Competency study: Mapping the future”. Virginia: ASTD Press, 2004

SCHIPPMANN J.S., ASH R.A., BATTISTA M., CARR L., EYDE L.D., HESKETH B., KEHOE, J. PEARLMAN, K. & SANCHEZ I. “The practice of competency modeling”. *Personnel psychology*, 53, 2000. pp. 703–740.

SCHIPPMANN J.S., ASH R.A., BATTISTA M., CARR L., EYDE L.D., HESKETH B., KEHOE, J. PEARLMAN, K. & SANCHEZ I. “The practice of competency modeling”. *Personnel psychology*, 53, 2000. pp. 703–740.

SPENCER L. & SPENCER S. *Competence at Work: Model for Superior Performance*. New York : John Wiley & Sons, 1993

TUCKER, S., & COFSKY K. “Competency-Based Pay on a Banding Platform”. *ACA Journal*, 3 (1), 1994.

UNITED NATIONS. *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report*, 2005

VIRTANEN, T. (2000). “Changing competences of public managers: Tensions in commitment”. *The International Journal of Public Sector Management*, 13, 4, 2000.

ZEMKE, R. (1982). "Job competencies: Can they help you design better training?". *Training*, 19, 1982. pp. 28-31.



## EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS

Lourdes PASTOR PÉREZ

*Jefa de Negociado de Inversiones. Ayuntamiento de Vélez-Málaga*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en presupuestos y contabilidad local (CEMCI)*

### SUMARIO:

1. Introducción.
2. ¿Cuándo aparece?
3. ¿Cabe un supuesto de reconocimiento en ejercicio en curso o solo en ejercicios cerrados?
4. El crédito presupuestario: ¿Se puede convalidar la falta de crédito?, ¿el reconocimiento extrajudicial convalida?
5. ¿Cuál es el órgano competente para aprobar el reconocimiento extrajudicial?
6. ¿Deriva un ADO del reconocimiento extrajudicial de créditos?
7. ¿Se debe fiscalizar un expediente de reconocimiento extrajudicial?
8. El enriquecimiento injusto en el reconocimiento extrajudicial.
9. Precio frente a indemnización
- 10.- Bibliografía

### 1. INTRODUCCIÓN

Son múltiples los autores que se han aventurado a la definición con más o menos precisión. Basta con decir que es un procedimiento administrativo con derivaciones presupuestarias, por el cual se reconoce un crédito a favor de un tercero. Pero para que utilicemos este procedimiento, debe cumplirse un requisito; que cuando vayamos a contabilizar el gasto no exista dotación presupuestaria. También puede ocurrir que el gasto no tuviera crédito ya en su origen, aunque lo detectemos con la llegada de la factura. En ese caso, además de la falta de crédito observaremos una falta de procedimiento.

El “reconocimiento” al que se refiere la figura, no es el reconocimiento de la obligación como fase contable, a pesar de que el art. 60 del RD 500/1990, de 20 de abril, regule la figura del reconocimiento extrajudicial en el mismo artículo que la fase contable del reconocimiento en la obligación. O que la expresión “créditos” no se refiere a créditos presupuestarios, sino a los créditos patrimoniales del tercero frente a la administración. Y por supuesto, que la expresión “extrajudicial” hace referencia a la evitación de la carga judicial que supondría para el ayuntamiento el impago de unas facturas a las que el tercero de buena fe, tiene derecho por haber realizado la prestación.

Resulta interesante, la presentación de la figura que hace la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid en su Informe de Fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018 de 20 de octubre de 2020: *“La figura del reconocimiento extrajudicial de créditos constituye una excepción al principio presupuestario clásico de especialidad temporal y responde a dos principios tradicionales en nuestro derecho, cuales son el de que nadie puede obtener un enriquecimiento injusto y el de que nadie puede beneficiarse de sus propios actos ilícitos. El procedimiento del reconocimiento extrajudicial de crédito surge para dar respuesta a aquellas obligaciones que nacen al margen de los límites presupuestarios. Es decir los gastos extrajudiciales se realizan al margen de la gestión del presupuesto aprobado en la entidad local ya que no respetan ni la especificidad de los créditos, ni el principio de temporalidad anual”*.

## 2. ¿CUÁNDO APARECE?

Aparece cuando nacen obligaciones fuera de los límites presupuestarios. Dejemos al margen por ahora, el hecho de que además, haya un vicio procedimental administrativo que le acompañe. Ese vicio tendrá su propia cascada de consecuencias, en concreto la revisión de oficio. La figura hay que situarla, exclusivamente, en el ámbito del déficit presupuestario. Algo evidente si pensamos que la escasa regulación que la contempla reside en el RD 500/90, por el que se desarrolla la ley de haciendas locales, en materia de presupuesto.



Hay que empezar por zanjar de inmediato las dudas derivadas de la consideración que refleja el art. 26.2.b) del RD 500/90 relativas a la adquisición indebida o debida de los gastos. Pues si el gasto que ahora no tiene crédito, fue debidamente adquirido se imputará al presupuesto directamente y sin más trámites que los habituales. Suele pasar en el tracto sucesivo, y las facturas del mes de diciembre. Pero si el gasto fue debidamente adquirido, dará igual el mes, e incluso el ejercicio del cual provengan.

### **3. ¿CABE UN SUPUESTO DE RECONOCIMIENTO EN EJERCICIO EN CURSO O SOLO EN EJERCICIOS CERRADOS?**

El Insistimos en que cabe un supuesto de reconocimiento extrajudicial cuando el gasto que se pretende contabilizar, no tiene crédito. Y el hecho de tener o no tener crédito lo analizamos desde la triple perspectiva, cualitativa, cuantitativa y temporal.

La deficiencia temporal es ciertamente la más habitual, pero el art. 60.2 RD 500/90 no encierra ninguna referencia a la temporalidad. Es el art. 26.2 RD 500/90 el que afirma que imputar al ejercicio corriente, gastos asumidos sin crédito procedentes de ejercicios anteriores, es una excepción a la anualidad. Y es la interpretación conjunta de los dos preceptos la que ha llevado a concluir que solo caben supuestos de ejercicios cerrados. Sin embargo, insisto en que lo que dice el art. 26.2, solamente es que los gastos aprobados por el Pleno a través del trámite del reconocimiento extrajudicial por no tener crédito, y que además sean de años anteriores, pueden imputarse al ejercicio corriente. No tiene que decirse, por evidente, que los gastos aprobados en virtud del art. 60.2, por no tener crédito, y que sean de ejercicio corriente, también se pueden imputar al presupuesto corriente, eso escapa del ámbito del art. 26.2 RD 500/90.

#### **Especialidad cualitativa**

Son supuestos en los que no hay crédito específico para el gasto, pero sí se dan las otras dos dimensiones de la existencia de crédito adecuado y suficiente. Habrá crédito a nivel de bolsa de vinculación y habrá correspondencia con la anualidad.

Luego en este caso, la deficiencia no es que no haya crédito en el momento de adquirir el gasto, que sí lo había, y lo hay ahora a nivel de bolsa de vinculación jurídica. Sino que no se había demostrado en el expediente que lo hubiere. Siendo por lo tanto un supuesto fácilmente subsanable, añadiendo el documento contable antes de reconocer la obligación, y evitando el reconocimiento extrajudicial.

Así lo afirma el conocido Informe 2/2012 de la Interventora General de las Islas Baleares.

*“El presupuesto de hecho del que parte el artículo 32 c del TRLCSP para que se produzca la consecuencia jurídica de nulidad plena del contrato es la falta de crédito adecuado y suficiente en los presupuestos aprobados por el Parlamento, no la falta de acreditación”.*

Destacan también en este argumento la más reciente doctrina del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, dictamen 243/2016, entre otros:

*“Por lo tanto, se considera que la falta de documentación sobre la existencia de crédito y aprobación del gasto no es susceptible de erigirse en la causa autónoma de nulidad prevista en el artículo 32.c) de la LCSP, sino que es un dato que se enmarca dentro de la falta total y absoluta de procedimiento que ha rodeado todas las actuaciones y, en consecuencia, debe reconducirse a los elementos determinantes de la causa de nulidad prevista por el artículo 62.1 e) de la LRJPAC.”*

### **Especialidad cuantitativa**

Ni lo hay ni lo podía haber habido si el gasto se hubiera tramitado debidamente a nivel procedimental. Es un gasto viciado de nulidad. Pero esta deficiencia, deberá ser corregida antes o después mediante la técnica presupuestaria oportuna, para permitir el pago al tercero. La naturaleza del “quantum” que finalmente se termine pagando al tercero, queda al margen de la figura del reconocimiento extrajudicial.

Un ejemplo posible de este supuesto, lo constituyen los gastos asumidos en el ejercicio corriente en el ámbito de competencias impropias, sin tramitar el oportuno

expediente regulado en el art. 7.4 LRBRL. Cumplirá el requisito de la anualidad, pero será imposible que cumpla el de la especialidad cualitativa, ni tan siquiera en vinculación jurídica, y en consecuencia, el de la cuantitativa.

### **Especialidad temporal**

La más común de las causas. Desde luego, por mucho que haya crédito a nivel cualitativo y cuantitativo, si no lo hay en el plano temporal y además, no fue debidamente adquirido, es imposible que sea tratado como una deficiencia subsanable del expediente. Debe ser el Pleno el que apruebe el gasto. Y ello porque es ese el órgano que aprueba el presupuesto y consagra en el mismo el principio de anualidad, tal cual se define en el art. 162 TRLRHL.

La aprobación de los presupuestos implica de partida la autorización legal a los órganos competentes de gastar, en ese año, para esos fines, y por esas cantidades limitativas. Si se quiere romper alguno de esos límites del presupuesto, habrá de ser el mismo órgano el que los autorice, desde un punto de vista de autorización legal primero, y veremos si también desde un punto de vista de autorización presupuestaria después.

Parte de la doctrina detecta diferencias cuando el gasto acometido sin crédito es de ejercicios cerrados o de corriente, a efectos de hacer posible su convalidación. Siendo factible la misma si se trata de gastos de ejercicio corriente; y no siéndolo si se rompe la anualidad. Lo que es tanto como decir que solo existe el reconocimiento extrajudicial de ejercicios cerrados, y que toda falta de crédito a nivel cualitativo y cuantitativo es subsanable, y que no lo es la falta de crédito a nivel temporal.

#### **4. EL CRÉDITO PRESUPUESTARIO: ¿SE PUEDE CONVALIDAR LA FALTA DE CRÉDITO?, ¿EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL CONVALIDA?**

Una pregunta sencilla bien debiera tener una respuesta sencilla. Pero aquí reside uno de los nudos gordianos de la cuestión, que enlaza con otro punto crítico, relativo a la posibilidad de convalidar la falta de crédito. Lo lógico es pensar que un gasto tiene

que tener crédito en el momento de iniciarse, esto es, de asumirse con la fase A. De hecho, la cuestión no admite discusión en el ámbito de la contratación, con lo mencionado en el art. 116.4 LCSP *“asimismo deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito”*, al respecto de la composición mínima de los expedientes, e incluso el art. 118 lo dice para los contratos menores, junto con la interpretación que del procedimiento de contratación menor hace la OIRESCON (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación) en su instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Pero no es menos cierto que lo anterior, que al margen del trámite procedimental, cuando un gasto tiene que tener crédito, es en el momento en que la obligación es exigible por un tercero, por haber realizado una prestación que exige contraprestación. Una cosa es la fuente de la obligación, que nacerá siempre que haya un acto administrativo, aunque esté viciado de nulidad radical, y otra cosa es la fuente jurídica del gasto público, que la situaremos en el momento de reconocer la obligación. Luego cabe plantearse si hasta el momento de llegar a la fase O, cuando la obligación todavía no es exigible para la hacienda local, puede ser subsanado el vicio de la falta de crédito; es decir y dicho claramente, si hacer una modificación previa a la fase O, subsana el vicio y convalida la deficiencia; rompiendo en tal supuesto, la teoría de la nulidad radical de los actos nulos, su carácter insubsanable o su falta de efectos.

Así lo afirman autores, como REBOLLO PUIG, M. *“no nos queda sino admitir «que el régimen de la nulidad no es del todo homogéneo, que sus consecuencias no se producen siempre en bloque y con la máxima intensidad que reclamaba la teoría clásica al asimilarla a la inexistencia ni con la mínima que llega casi a identificarla con la anulabilidad, sino que se pueden moldear según la concreta ilegalidad en que incurra el acto nulo, los intereses en juego y la confrontación con otras reglas y principios»”*

Y BELADÍEZ ROJO, M.: *«para determinar si procede o no esta técnica de convalidación lo que hay que tener en cuenta es si el defecto puede ser corregido, siendo irrelevante la calificación jurídica que se otorgue a la invalidez del acto».*

Pensemos también que, de manera marginal, la omisión de la función interventora que verdaderamente es tipificada como infracción muy grave por el art. 28.d) de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, es la omisión del trámite de intervención previa de los gastos (fase O), y no el trámite de omisión de fiscalización previa (fases AD). Luego cabría plantearse si realmente se puede graduar la gravedad del vicio de la falta de crédito.

Pero sea como fuere, y al margen de la discusión doctrinal, es innegable que la dotación presupuestaria a posteriori produce algún efecto en el vicio de nulidad y de paso en la obligación de revisar de oficio un acto viciado, pues carece de sentido iniciar una revisión de oficio por falta de crédito, cuando ya sí lo tiene.

Así lo deja indicado CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. *“Y es que si el acto administrativo incurso en causa de nulidad por falta de consignación presupuestaria consigue dotarse de la misma por actuación de los mecanismos de derecho presupuestario, es claro ya no va a ser razonable ni posible iniciar el procedimiento de revisión de oficio, por expreso mandato del legislador, que expresamente excluye la posibilidad de su inicio «cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes», según el art. 110 de la nueva LPC. Iniciar un procedimiento de revisión de oficio respecto de una actuación por falta de consignación presupuestaria cuando ya cuenta con ella por obra del procedimiento presupuestario de reconocimiento extrajudicial, afecta directamente al derecho de los particulares y resulta claramente contrario a la equidad, con lo que en ningún caso procedería su inicio.”*

Lo que ahora cabe plantearse es si el efecto que produce la dotación de crédito a posteriori en la revisión, hay que extenderlo también al reconocimiento extrajudicial de créditos.

Y la respuesta ha de ser forzosamente negativa. Pues la revisión de oficio y el reconocimiento extrajudicial, ni tienen la misma causa, ni el mismo procedimiento, ni la

misma intención final. Si bien ambos casos son y deben ser considerados como excepcionales, el nivel de la excepcionalidad de la revisión está dotado de una mayor intensidad que el nivel de la excepcionalidad del extrajudicial. Y ello por múltiples fundamentos, principalmente el principio de seguridad jurídica, la confianza legítima y los derechos que el tercero de buena fe ha generado y que no tienen por qué dilatarse provocando un empobrecimiento injusto. Podemos concluir que el reconocimiento extrajudicial, aun siendo un procedimiento excepcional, debe ser menos excepcional que la revisión de oficio.

El Consejo Consultivo de las Islas Baleares ha insistido en esta línea a partir de su Dictamen 57/2014, de 21 de mayo, considerando la revisión de oficio como un procedimiento extraordinario y restrictivo, mientras que el extrajudicial lo configura como una cuestión de legalidad ordinaria: *“Es decir, el órgano consultante ha convertido en ordinario y ha normalizado un supuesto que debiera ser excepcional, de manera que el Consejo Consultivo no puede admitir que se revisen actos nulos de pleno derecho con carácter general. La utilización de la revisión de oficio para dar cobertura formal a la contratación nula constituye una vía claramente in idónea, toda vez que se utiliza un procedimiento extraordinario y restrictivo para una cuestión de legalidad ordinaria que puede hallar solución con el mero reconocimiento de deuda, a través del procedimiento del enriquecimiento injusto. En este punto debemos remitirnos a la reflexión contenida en nuestro anterior dictamen 93/2012 donde se analizaban además otras vías legalmente adecuadas para resolver este tipo de supuestos.”*

La respuesta, como digo, parece sencilla, pues todos sabemos que la falta de crédito presupuestario es un vicio de nulidad, y ni los vicios de nulidad se pueden subsanar; ni los actos que los padecen se pueden convalidar. Pero conforme nos adentramos en la cuestión, el problema se vuelve complejo.

Hemos de saber, que el enfoque que se hace, por parte de la doctrina y de los órganos consultivos del vicio de la falta de crédito, es de una relativa nulidad. El vicio en cuestión se presenta como un vicio coral, que suele ir acompañado de la fatal total y absoluta de procedimiento administrativo . Pensemos que difícilmente puede haber un

expediente que habiéndose tramitado debidamente, carezca de crédito presupuestario. Si no tiene crédito es porque se ha omitido al menos la parte esencial de solicitar su existencia. Con ese argumento se llega a la conclusión de que el vicio de la falta de crédito es un vicio accesorio al de la falta de procedimiento, y más aún, que siendo imposible subsanar la falta de procedimiento, no ocurre lo mismo con la falta de crédito, pues si, utilizando las técnicas presupuestarias oportunas, se consigue la dotación extemporánea no ha lugar a seguir considerando el vicio de nulidad, pues este ya no existe, se ha corregido y por ese motivo, no tiene sentido la revisión de oficio.

Así lo describe la doctrina, como DE VICENTE GONZÁLEZ, J.L. (2005): *“Por tanto, trasladando esta visión al ámbito local, hemos de residenciar en el Pleno de la Corporación esta capacidad de convalidación sobre actos nulos por falta de consignación presupuestaria”*.

Y LOPEZ-FONT MÁRQUEZ, J.F. (1979): *“Las actuaciones administrativas declaradas nulas por haber hecho surgir compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos de los presupuestos, pueden ser convalidadas por ley. Y no podía ser de otra manera porque si la Ley de Presupuestos es el tope económico-jurídico de la actuación del Poder Ejecutivo, sólo el Parlamento tiene competencia a nivel constitucional para derogar parcialmente la Ley presupuestaria convalidando por norma de igual rango a la presupuestaria las actuaciones nulas de la Administración por no existir para ellas habilitación legal. En consecuencia, la declaración de nulidad del artículo 60 LGP habrá que matizarla por la existencia de este especial régimen convalidatorio que rompe el esquema general del régimen de la nulidad en nuestro Derecho Administrativo”*.

También CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. (2015), que recurre a un circunloquio para evitar decir aquello en el fondo parece querer afirmar, que la falta de crédito es un vicio convalidable: *“se opera una cierta transformación de dichos actos o disposiciones nulas, y aunque no puede hablarse propiamente de convalidación del acto nulo, -por cuanto por definición éste no es convalidable (...) es lo cierto que la actuación administrativa realizada primigeniamente sin consignación*

*presupuestaria y por tanto nula, se consolida en el sistema jurídico. Podríamos así decir que ha operado una especie de «sanación» del acto calificado como nulo por el legislador, al margen de las posibilidades que ofrece el art. 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPC), que sólo permite la convalidación de los actos anulables, pero no de aquellos para los que la Ley impone la sanción de nulidad radical. (...) estamos pues ante un caso muy especial dentro de la categoría de los actos nulos, para el que el ordenamiento jurídico, si bien no prevé expresamente su convalidación, si su consolidación en la vida administrativa, primando la presunción de validez del acto administrativo.”*

Pero no olvidemos que los interventores somos operadores jurídicos por encima de creadores doctrinales. Se trata de analizar la aplicación práctica del reconocimiento extrajudicial, y no la teoría de la nulidad de los actos. Por eso bastará con decir que al reconocimiento extrajudicial, no le interesa el vicio de que adolece el expediente, sino el hecho en sí del déficit presupuestario y la obligación de pago. La nulidad, la eliminación del acto o el mantenimiento de su eficacia, caminarán por la senda de la revisión de oficio y sus límites; y el pago, el reconocimiento de la obligación por la prestación realizada, caminará por el trámite del reconocimiento extrajudicial.

No podemos ver el reconocimiento extrajudicial como un trámite de convalidación de nada. Se trata de un expediente de gasto ex novo, diferente del que trae causa, en aplicación del art. 60.2 RD 500/90, que busca la imputación presupuestaria del gasto mediante un procedimiento nuevo, con alteración del órgano competente. Pero tampoco podemos negar cierta transformación en el acto viciado, hasta el punto que hemos visto de la falta de sentido que tendría tramitar el procedimiento de revisión de oficio por nulidad del acto cuando este era la falta de crédito y ha sido dotado a posteriori. La idea central, por tanto, es la consideración de la figura del extrajudicial como totalmente distinta de la de la revisión de oficio, ajena a la consideración del vicio que se contiene de nulo o anulable. Son procedimientos distintos, con objetivos distintos.



Si no hay crédito en el momento de ir a contabilizar la fase O, y no fue debidamente adquirido en su momento, incurrimos en el supuesto de hecho del art. 60.2 e iniciaremos el expediente de reconocimiento extrajudicial. Ese expediente ha entrado en una nueva línea de tramitación para su aprobación. Ahora de lo que se trata es de pagar al tercero para que la administración no se enriquezca injustamente. Hecho este último que nos enfrena de cara con el principio de interdicción del enriquecimiento injusto

Corroborar esta teoría el Tribunal de Cuentas en su Informe 1315/2019:

*“La utilización del artículo 60.2 del RD 500/90 habilita, mediante la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, la imputación de gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor. No obstante, esta excepcionalidad al principio de temporalidad de los créditos no resulta admisible para convalidar los actos nulos, debiendo tenerse en cuenta que en ningún caso subsana las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad. En todo caso, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado.”*

*La utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos para imputar gastos de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor, si bien evita el enriquecimiento injusto de la Administración -las facturas correspondientes a un servicio hecho deben ser pagadas al tercero afectado-, no convalida los actos nulos, en tanto, en ningún caso, subsana per se las irregularidades o vicios que fueran la causa de nulidad ni depura las responsabilidades a que hubiera lugar.”*

## **5. ¿CUÁL ES EL ÓRGANO COMPETENTE PARA APROBAR EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL?**

En este punto señalar que básicamente hay dos líneas, una que atribuye la competencia al Pleno de la corporación, y otra que atribuyéndosela a éste de manera inicial, admite la delegación.

El argumento de los últimos se basa en el art. 23.1 TRRL que claramente recoge la competencia del Pleno en los reconocimientos extrajudiciales de crédito, pero no la incluye, posteriormente en las materias indelegables. Hay una contradicción clara entre el art. 23.1 TRRL y el art. 60.2 RD 500/90. Contradicción superable si tenemos claro que una ley posterior y especial como el RD 500/90, prevalecerá frente al TRRL.

Otra teoría acude a la temporalidad para definir las competencias. Así, si es un extrajudicial de ejercicios cerrados, la competencia siempre será del Pleno, pues si es el órgano competente para aprobar los presupuestos, autorizando los créditos, será también este el que autorice la ruptura del principio de anualidad de los gastos no debidamente comprometidos. Sin embargo, si el supuesto es sobre gastos de ejercicio corriente acometidos sin crédito, ya no estamos en el ámbito del art. 60.2 que se ve afectado en su interpretación, y según esta teoría por el art. 26.2 RD 500/90, y los supuestos de corriente, serán imputados al presupuesto por el Alcalde, llevando esta teoría a la negación propia de la existencia de los reconocimientos extrajudiciales de ejercicio corriente que vimos al principio de este artículo, pues no tendrán mayor trascendencia que los gastos del ejercicio tramitados debidamente.

Otra tercera postura es la que argumenta que la falta de crédito debe haberse producido en el momento de la adquisición del gasto, esto es fase A. De tal modo que, ante un supuesto de ruptura de la anualidad, si se dota una partida en el presupuesto inicial, aprobado por el Pleno, con expresa denominación referida a estos gastos, no será necesario volver a llevar los gastos otra vez al Pleno y podrán imputarse directamente al presupuesto corriente por el Alcalde. Esta postura está inspirada en el art. 34 LGP que lo habilita para el Estado.

Esta línea la hace suya el propio Tribunal de Cuentas Informe 1017/2013, diferenciado sin decirlo el tratamiento dado a la no existencia de crédito a nivel cuantitativo y cualitativo frente a la deficiencia temporal:

*“El expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito es un procedimiento de carácter extraordinario para aplicar al presupuesto de ejercicio obligaciones*

*contraídas en ejercicio anteriores. La finalidad del mismo es diferenciar la tramitación presupuestaria de estas obligaciones, otorgando la competencia para aprobar este tipo de expedientes al Alcalde o Presidente de la Entidad local, si existe crédito en el presupuesto corriente para atender los gastos de ejercicios anteriores que se propone aplicar, o al Pleno, en caso de que se requiera una modificación presupuestaria”.*

## **6. ¿DERIVA UN ADO DEL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS?**

Otra cuestión de importancia en la materia, es delimitar si es el reconocimiento extrajudicial es un acto administrativo con trascendencia presupuestaria directa. Esta cuestión hila directamente con la de si un expediente de reconocimiento extrajudicial se debe someter a fiscalización previa, porque como sabemos, sólo se someten a fiscalización e intervención previa las fases presupuestarias que señala el art. 7 RD 424/2017. Luego, si de la aprobación de extrajudicial se deriva una fase presupuestaria, deberá fiscalizarse, pero si no es así, no.

Volvamos un momento al art. 60 RD 500/90:

- *“1. Corresponderá al Presidente de la Entidad local o el Órgano facultado estatutariamente para ello, en el caso de Organismos autónomos dependientes, el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos (artículo 166.2 y 4, LRHL).*
- *2. Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera.*
- *3. Las bases de ejecución del presupuesto para cada ejercicio recogerán las delegaciones o desconcentraciones que en materia de reconocimiento y liquidación de obligaciones se hayan efectuado. En el supuesto*

*de delegaciones o desconcentraciones con carácter permanente bastará una remisión expresa a éstas.”*

Acudimos a la hermenéutica jurídica para analizar el precepto, y conocer si el legislador pretendía que de un expediente de reconocimiento extrajudicial, derivara un ADO. Y observamos que el legislador situó el reconocimiento extrajudicial en el punto dos de un artículo totalmente referido, en los otros apartados al reconocimiento de la obligación. Visto esto, solo cabe una pregunta, si el art. 60.1 atribuye al Presidente la competencia para reconocer las obligaciones en la fase O cuando estas se derivan de compromisos de gastos legalmente adquiridos, a sensu contrario, cuándo esos gastos son adquiridos ilegalmente, ¿la competencia será del Pleno?

La opción alternativa a la expresada, sería considerar que el reconocimiento extrajudicial en sí mismo es una autorización legal del gasto, y del mismo modo que el Pleno aprueba los presupuestos, los autoriza y los somete al principio de anualidad, el Pleno emite también una autorización legal expresa para la ruptura del mencionado principio. Pero subsanada la deficiencia temporal, procederá actuar tal y como corresponda con arreglo al sistema vigente de distribución competencial en el gasto público. Así, el acto administrativo derivado de la aprobación del reconocimiento extrajudicial de créditos, será solo la autorización legal de la imputación presupuestaria, y luego deberá hacerse la gestión de las fases contables con arreglo al régimen competencial ordinario. Opción interpretativa sólida, si no fuera porque la argumentación que se está exponiendo también lo es, siendo además más sencilla y natural con el objetivo que se tiene.

Así pues, el artículo en cuestión no dice que si los gastos legalmente adquiridos son competencia del Alcalde, los ilegalmente adquiridos son de Pleno. Lo que cabe plantearse, es si es necesario que lo diga.

Si el legislador hubiera querido decir que del extrajudicial del art. 60.2 RD 500/90, se deriva un gasto presupuestario directo, lo hubiera tenido muy fácil. Pero también pudiera ser que lo diera por sentado al situar la regulación del reconocimiento

extrajudicial en el mismo corazón del artículo destinado a regular el reconocimiento de la obligación. Y es que si al definir la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, hemos dicho que es reconocer un crédito a un tercero, qué es eso sino una fase D del gasto, y si además ya hay factura por prestación realizada, será ya, una fase O.

## **7. ¿SE DEBE FISCALIZAR UN EXPEDIENTE DE RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL?**

Como ya he dicho, esta pregunta y la anterior guardan una íntima relación y al responder una se responde también la otra. Inevitablemente, si un reconocimiento extrajudicial produce un ADO, procede su fiscalización. La clave está en considerar que la fiscalización del extrajudicial no es la misma que se realizó, o que se debió realizar, sobre el expediente del que trae causa.

Ya hemos dicho que un expediente de reconocimiento extrajudicial, en puridad, no convalida el vicio de la falta de crédito. Lo que a mi juicio ocurre, es que el hecho de haber gastado sin crédito, del modo ya explicado, causa una deriva el camino procedimental del expediente, alterando el órgano competente para aprobar el gasto, y el procedimiento a seguir. Pero se trata de un expediente nuevo y diferente del que lo originó. Para parte de la doctrina es un expediente de indemnización, en virtud de la consideración del principio jurídico del enriquecimiento injusto, título jurídico habilitante de manera autónoma para que nazca la obligación. Para otra parte de la doctrina, no se puede aplicar, sin más, la consideración de la nulidad del acto, y considerar que el acto no existe por estar viciado de nulidad, sin haber tramitado con anterioridad la revisión de oficio. De nuevo nos encontramos cara a cara con la teoría del enriquecimiento injusto como título habilitante autónomo de obligaciones para la hacienda pública, que ahora veremos.

Otro argumento, menos riguroso, para fundamentar la necesidad de fiscalización del reconocimiento extrajudicial puede ser la aplicación de la técnica analógica para traer a colación el Acuerdo del Consejo de Ministro de 2008 cuando manifiesta la

necesidad de fiscalizar un expediente de revisión de oficio, de manera separada e independiente a la fiscalización que se hubiera realizado en el expediente del que la revisión trae causa, calificándolo como extremo de general comprobación, tanto en plena como en limitada.

La fiscalización será plena si no lo hemos previsto como aspectos a regular dentro de la limitada previa de requisitos básicos, tal y como indica el art. 13.3 RD 424/2017.

## 8. EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO EN EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL

Nos asomamos ahora a otro aspecto complejo del extrajudicial; su relación con el enriquecimiento injusto y las dos caras de este.

En este caso, es importante no perder de vista todo lo que hemos visto hasta ahora sobre la relativa nulidad del vicio de falta de crédito, frente a la nulidad radical que aparece cuando a este vicio le acompaña la falta absoluta de procedimiento; de modo que aunque empecemos hablando del reconocimiento extrajudicial, el hilo argumental nos arrastrará, de manera inexorable, hacia la figura de la revisión de oficio y la teoría de la nulidad de los actos.

Cuando tras tramitar un expediente de reconocimiento extrajudicial, se pagan las facturas, ¿se terminan pagando en virtud del Principio de interdicción del enriquecimiento injusto de la administración? O, por el contrario, ¿se pagan en virtud del contrato viciado pero eficaz, para evitar el hecho de que la administración se enriquezca injustamente?

Observemos que son dos cosas diferentes, una es un Principio jurídico consolidado, fuente directa y autónoma de obligaciones; la otra es un hecho a evitar, pero la fuente de la obligación la mantiene el propio contrato que aún viciado de nulidad, se mantiene eficaz por no haberse anulado.

Las dos caras del enriquecimiento injusto ya fueron declaradas por MANUEL REBOLLO PUIG, M. manifestando que“...*puede afirmarse que una de las dificultades que se nos plantea es de inicio el que el término enriquecimiento injusto no tiene una única acepción, y a tal efecto se ha manifestado la existencia de dos configuraciones del enriquecimiento injusto en el Derecho Administrativo: como fuente de obligaciones y como prohibición genérica de que se produzca el enriquecimiento injusto*”.

También afirma su existencia DE VICENTE GONZÁLEZ, J.L.: “*En conclusión, debe dejarse constancia de que el uso del término «enriquecimiento injusto» por nuestra jurisprudencia no es único y en unas ocasiones se alude al mismo como principio general que impide que se produzca en las relaciones jurídicas, en otras como mero refuerzo argumental de la aplicación de otros principios jurídicos como los de equidad o justicia, y en otras como fuente de obligaciones*”.

Es a mi juicio, la segunda acepción del enriquecimiento injusto, como hecho a evitar, la referida en el art. 28.2.e) RD 424/2017 aun en su calamitosa redacción, reflejando que es el hecho en sí de evitar la consecuencia del enriquecimiento injusto, junto a otros límites de la revisión, lo que debe motivar la decisión del interventor de tramitar o no la revisión de oficio ante un supuesto de omisión de función interventora.

Sin embargo, la doctrina mayoritaria lo tiene claro y apuesta por el principio jurídico como título habilitante autónomo para el nacimiento de las obligaciones derivadas de un contrato viciado de nulidad radical en cumplimiento de lo establecido en el art. 20 LGP.

Así lo afirman CEBRIÁN HERRANZ, L. y PASCUAL MARTÍN, J.I. “*Nosotros, frente a estos argumentos, entendemos que el origen de la obligación de indemnizar no se encuentra en el contrato o convenio, sino en el principio general que proscribe el enriquecimiento injusto que hace nacer una obligación de pago en la Administración. Siendo así, la convalidación del gasto o el reconocimiento extrajudicial de crédito no subsana la ausencia de acto administrativo, sino que su objetivo es*

*distinto: permitir a la Hacienda Pública acometer un gasto no previsto presupuestariamente”.*

Se destaca también a MOREO MARROIG, T.: *“el acto verbal de adjudicación de los contratos, al margen del procedimiento establecido, no puede ser fuente de obligaciones para la Administración, por adolecer de vicio de nulidad y no ser susceptible de convalidación (...) Esta posible invalidez de la actuación administrativa, no exime de la obligación de abono de las obras, servicios realizados, o bienes suministrados, evitando el enriquecimiento injusto de la Administración que ha recibido tales prestaciones”.*

O DE VICENTE GONZÁLEZ, J.L.: *“Cuando nos encontramos con contratos inexistentes o prestaciones complementarias, o modificaciones no aprobadas previamente pero ejecutadas, deberíamos entender que en este caso ni siquiera procede la declaración de nulidad de lo inexistente, sino la búsqueda de una fuente de la obligación alternativa a la del contrato; en consecuencia, la declaración de haber recibido la prestación y la existencia de un enriquecimiento que debe ser satisfecho no exigiría ningún acuerdo previo de declaración de nulidad de un contrato que no ha tenido lugar”.*

Y, por último, MARTÍNEZ HELLÍN, J. en su lúcido artículo de 2019, que determina que *“si consideramos que el reconocimiento extrajudicial de créditos es el cauce formal previsto por el ordenamiento jurídico para la realización de pagos que traen causa de actos administrativos inválidos, el principio del enriquecimiento sin causa es el fundamento jurídico sustantivo que ha venido fundamentando la imputación de este tipo de obligaciones a la Administración. El fundamento material de este procedimiento o la fuente que origina la exigencia de la obligación de la Administración de proceder al pago no es otro que la doctrina relativa a la prohibición del enriquecimiento injusto o enriquecimiento sin causa”.*

Incluso REBOLLO PUIG, M.: afirma que no es necesario acudir a la revisión de oficio para declarar formalmente la nulidad del contrato, pudiendo utilizar el



enriquecimiento injusto como título habilitante, y por lo tanto, pagando un quantum indemnizatorio al tercero, basado en los costes sufridos por la prestación, en vez de considerar el precio del contrato:

*“No hay razón para exigir que, antes de aplicar el enriquecimiento injusto, se deba declarar formalmente la nulidad del contrato y, menos aún, para imponer que la Administración haya debido antes revisar de oficio el contrato o impugnarlo en recurso de lesividad. Algunas STS, absolutamente minoritarias, así lo han entendido. Pero la inmensa mayoría no tiene inconveniente en condenar a la Administración al pago como restitución del enriquecimiento injusto obtenido aunque no se haya declarado formalmente la nulidad del contrato.”*

Pero personalmente me cuesta verlo. No creo que los operadores jurídicos, ni los órganos municipales, tengamos capacidad para dar por hecho la nulidad de un contrato y no considerarlo, por lo tanto eficaz, sin haber tramitado previamente la revisión de oficio.

Y ello será así, aún en el caso de ausencia de forma escrita. En casos de contratación verbal podría plantearse que no hay contrato alguno que revisar, lo que daría pie a acudir directamente a la vía indemnizatoria. No cabe ese argumento en ningún caso; SOLER MIDSUF, E. (2017):

*“Ahora bien, si se trata de un contrato adjudicado de forma verbal [..], o sin seguir el procedimiento legalmente establecido para proceder a la contratación, se incurre en causa de nulidad de pleno derecho, y si la Administración advierte la presencia de una causa de nulidad lo que corresponde es la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.”*

El Consello Consultivo de Galicia lo expresa muy bien en su informe de 13 de mayo de 2019, relativo a la fijación de los criterios a seguir en relación al reconocimiento extrajudicial de créditos, al afirmar que *“no se puede acudir a la vía de la indemnización en lugar del precio del contrato, en base al principio de interdicción*

*del enriquecimiento injusto, sin antes haber tramitado la revisión de oficio y haber anulado el mismo”.*

## 9. PRECIO FRENTE A INDEMNIZACIÓN

Y es que pensemos en las consecuencias de esto que estamos viendo. Si pagamos en virtud de un contrato, estamos pagando un precio; pero si pagamos en virtud del Principio de interdicción del enriquecimiento injusto como título autónomo, dejamos el contrato atrás, y pagaremos una indemnización por el efectivo empobrecimiento del tercero.

El precio se configura como un elemento esencial del contrato, solo si hay contrato habrá precio. Considerar el contrato inexistente, supone que el importe a pagar puede variar respecto del que era precio. No olvidemos que la situación ha sido generada por la propia administración, que ha creado una presunción de certeza en el tercero de buena fe y que ahora debe serle compensada. Es doctrina casada por el TS, que frente a la interpretación del tercero como corresponsable de la situación creada, debe considerarse que los vicios y omisiones son imputables a la administración, y no al contratista, pues las prestaciones son solicitadas en apariencia de corrección administrativa, y una vez realizadas, son aceptadas por la administración sin manifestar reserva alguna.

Habrá que calcular ese importe en base a la teoría del doble límite; la administración estará obligada a restituir su enriquecimiento, pero con el límite del efectivo empobrecimiento del tercero. La propia LCSP de 2017 lo expresa en el art. 42, como una consecuencia directa de la necesaria anulación del contrato, y posterior la firmeza de esta:

*“La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará 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”.*

Por otro lado, en el caso de la contratación, el art. 41.1 LCSP, ya está estableciendo un procedimiento para tramitar los supuestos de nulidad, el del Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015 LPACAP. De modo que bastará con el fundamento del hecho en sí de evitar el enriquecimiento injusto de la administración para argumentar la obligación del pago, no tiene necesidad de construirse sobre ningún principio jurídico, que además, habrá de considerarse siempre subsidiario de cualquier otra fuente de la obligación, opinión que refuerza DE VICENTE GONZALEZ, J.L. (2005):

*“De hecho, puede afirmarse que el enriquecimiento injusto es una fuente de obligación subsidiaria, aplicable exclusivamente en defecto de contrato administrativo o de cualquier otra fuente de obligación y cuya finalidad fundamental es la salvaguarda de los principios de justicia y equidad que recoge nuestro ordenamiento en las relaciones con la Administración”.*

También dice REBOLLO PUIG, M. que argumentar en función de las dos fuentes de obligaciones, el contrato y el principio, es fuente de confusiones de todo orden, abogando por argumentar solo en el principio jurídico, dando el contrato como inaplicable:

*“Parece que los tribunales se sienten inseguros para invocar como único fundamento de ciertas obligaciones de la Administración el principio de enriquecimiento injusto. Así, no es infrecuente que las sentencias utilicen simultáneamente fundamentos contractuales para sostener una obligación que al final basan en la prohibición de enriquecimiento injusto. Esta forma de proceder no tiene ningún sentido. Al contrario, la justificación simultánea de fundamento de una misma obligación en el contrato y en el enriquecimiento injusto supone de ordinario una contradicción insuperable y origen de confusiones de todo orden.”*

Pese a ello, y en mi actual opinión, el camino desde el precio hasta la indemnización, bien debiera pasar por la revisión de oficio y la determinación del quantum indemnizatorio con audiencia al interesado. De este modo se dará preferencia una vez más, al principio de seguridad jurídica frente al de legalidad. Así, en la indemnización no tiene cabida el beneficio industrial, que debiera ser eliminado, ni se podrán devengar intereses de demora, ya que un contrato inválidamente celebrado, no puede tener los mismos derechos que los derivados del contrato válido.

Es muy claro el informe del Consejo Consultivo de Aragón en su dictamen 288/2018, de 10 de diciembre:

*“En cuanto a la petición, por parte de una se las empresas emisoras de facturas, relativa al devengo de intereses por la demora en el pago de la factura, este Consejo Consultivo muestra su conformidad con lo expresado en la propuesta de resolución, pues el pago de los intereses de demora recogido en el artículo 198.4 de la LCSP y en Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales, está previsto para situaciones de “normalidad contractual”, esto es, aquellas en las que existe un contrato válido y en vigor. Pero no puede aplicarse a supuestos como los que nos ocupan en este dictamen, en los que la actuación contractual es nula de pleno derecho y la indemnización a satisfacer al contratista consiste en el “valor” de la prestación, con el objeto de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración Pública contratante; sin que sea posible abonar los intereses devengados, pues tampoco se podrá realizar el pago del importe facturado hasta resolver el procedimiento de revisión de oficio y tramitar el reconocimiento del crédito correspondiente”.*

De cualquier modo, la doctrina de los órganos consultivos relativa a la fijación del quantum indemnizatorio es extraordinariamente variable, situándose en un extremo al Audiencia Nacional (Sentencia 1274/2018) que elimina del precio, el beneficio industrial, los gastos generales, e incluso el IVA que a mi juicio es claramente procedente por lo señalado en el art. 78.3 LIVA.

Y es que, citando el dictamen 1724/2011 del Consejo de Estado, “*la Administración no puede partir de que un acto es nulo como fundamento para remediar un daño por haber sido antijurídico sin que haya precedido previa declaración de tal nulidad*” Por lo que para poder pagar una indemnización en base al principio jurídico de enriquecimiento injusto, por déficit graves de procedimiento, deberá anularse el contrato, y para ello deberá tramitarse el correspondiente expediente de revisión de oficio, de tal modo que si no se lleva a cabo este, procederá pagar el precio del contrato, que aunque viciado de nulidad, sigue siendo eficaz.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBAÑEZ, M.R. “Régimen general de la invalidez de los actos administrativos y sus efectos”. *Ponencia para el XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. 2017

ÁLVAREZ GARCÍA, S.E. “Invalidez de los contratos y reconocimiento extrajudicial de créditos”. *El Consultor de los Ayuntamientos*. Nº 2. Febrero 2019, Editorial Wolters Kluwer.

APARISI APARISI, M.C. “La cuenta 413. Novedades en la contabilidad pública local” (20/03/2017). En: <https://elderecho.com/la-cuenta-413-novedades-en-la-contabilidad-publica-local>

BELADÍEZ ROJO, M. *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 1994

BUENO ARMIJO, A. “La revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos nulos de pleno derecho en España”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 20, 2018. Pp. 345-387

CANO CAMPOS, T. “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”. *Revista Documentación Administrativa*. n.º 5, 2018. pp. 7-26.

CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. “El procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos. Nulidad de las actuaciones administrativas y responsabilidad”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 93, 2015. pp. 107-132.

CEBRIÁN HERRANZ, L., y PASCUAL MARTÍN, J.I. “Obras ejecutadas sin la cobertura de contrato: convalidación de actuaciones y revisión de oficio”. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2018. pp. 1-45

COSCULLUELA MONTANER, L. “Consideraciones sobre el enriquecimiento injusto en el derecho administrativo”. *Revista de administración pública*, Nº 84, 1977, págs. 185-202

DE VICENTE GONZÁLEZ, J.L. “Enriquecimiento injusto y prestación no contratada en el ámbito de la Administración Local”. *Revista de Administración Pública*, nº 168, 2005. pp. 409-441.

DIEZ SASTRE, S. “Los efectos de la invalidez en la Ley de Contratos del Sector Público”. *Revista de Documentación Administrativa*, nº 5, 2018. pp. 69-92.

MARTÍNEZ HELLÍN, J. “Contratación verbal y enriquecimiento sin causa: posición crítica con respecto a la necesidad de acudir a la revisión de oficio”. *El Consultor de los Ayuntamientos*. Nº 8, 2019.

MOREO MARROIG, T. “La contratación irregular y sus consecuencias”. *El Blog de espúblico*. (05/04/2021). En: <https://www.administracionpublica.com/la-contratacion-irregular-y-sus-consecuencias-un-problema-por-resolver/>

REBOLLO PUIG, M. “Enriquecimiento injusto y nemo auditor en el Derecho administrativo”. *Cuadernos de Derecho Local*, nº 12, 2006.

SÁNCHEZ-NIEVES MARTÍNEZ, F. y MODELO BAEZA, J.M. “El Reconocimiento Extrajudicial de Créditos. Aspectos controvertidos. Propuesta de tramitación del expediente”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 23. 2006.

SOLER MIDSUF, E. “La contratación verbal en la administración local: Efectos, procedimiento a seguir, y responsabilidades que pueden derivarse”. *Auditoría Pública*, n° 70, 2017. pp. 127-134.

VALERO ESCRIBANO, J.I. “La regularización de las facturas derivadas de contrataciones irregulares”. *Revista Española de Control Externo*, n° 50, 2015. Pp. 149-179.

#### **FUENTES NORMATIVAS:**

Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

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.

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.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.





## **EL CONTRATO PUBLICITARIO DE PATROCINIO EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO. VISIÓN CRÍTICA Y REALISTA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PATROCINADOR**

Lucía SÁNCHEZ ORTEGA

*Directora General de Contratación Pública Estratégica del Ayuntamiento de Málaga.*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: Contratación pública local (VIII Edición). CEMCI*

### **SUMARIO**

1. Concepto del contrato de patrocinio publicitario y régimen jurídico. Diferencias con otras figuras afines.
  - 1.1. Diferencia entre el contrato publicitario de patrocinio y la subvención pública.
  - 1.2. Diferencia entre el contrato público publicitario de patrocinio y el mecenazgo.
  - 1.3. Diferencia entre el contrato de patrocinio y el convenio de colaboración.
2. Tipos de publicidad.
  - 2.1. La publicidad institucional.
  - 2.2. La publicidad comercial.
  - 2.3. Publicidad de las normas y actos administrativos.
3. Regulación jurídica de la publicidad institucional en España. En particular en la Comunidad Autónoma Andaluza.
4. Análisis de otras figuras utilizadas por parte de entes del sector público españoles para la celebración de contratos de patrocinio.
5. Conclusiones.

### **1. CONCEPTO DEL CONTRATO DE PATROCINIO PUBLICITARIO Y RÉGIMEN JURÍDICO.**

El contrato de patrocinio publicitario se encuentra regulado en la norma sectorial dedicada a la publicidad, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (en adelante, LGP), dictada por el Estado en el ámbito de sus competencias de acuerdo con lo establecido por el artículo 149. 1, 1.º, 6.º y 8.º de la Constitución española, en su

artículo 22, como uno de los cuatro tipos de contratos publicitarios previstos en la misma, en sus artículos 13 a 22, en concreto, denominados de publicidad, de difusión publicitaria, de creación publicitaria y de patrocinio, definido éste último como, *“aquél por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador. El contrato de patrocinio publicitario se regirá por las normas del contrato de difusión publicitaria en cuanto le sean aplicables”*.

Asimismo, para la comprensión del contenido de este trabajo hemos de detenernos en conocer dos conceptos definidos en la misma, como son la “publicidad” y “los medios de comunicación”. En primer lugar, se entiende por “publicidad”, en su artículo 2, *“Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una **actividad comercial, industrial, artesanal o profesional**, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones,”* lo que podríamos considerar publicidad comercial, aunque también resulta de aplicación la presente norma, a todos los contratos publicitarios aunque versen sobre actividades publicitarias distintas a las anteriores, consideradas comerciales, según lo dispuesto en el artículo 7 de la misma.

En segundo lugar, esta misma Ley en su art. 8 contiene una acepción de lo que considera son “medios de publicidad”, como *“las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que, de **manera habitual y organizada**, se dediquen a la difusión de publicidad a través de los soportes o medios de comunicación social cuya titularidad ostenten”*, concepto de medio de comunicación que hoy día es objeto de reflexión, dada la necesidad de ampliación a otros sectores distintos a los tradicionales servicios de comunicación de prensa escrita o digital o de comunicación audiovisual, como son la televisión y la radio, y estos son los usuarios que emplean servicios de intercambios de videos a través de diferentes plataformas que existen actualmente por Internet, y que ha

dado lugar a la modificación<sup>1</sup> para su inclusión dentro del concepto de prestadores de servicios de comunicación audiovisual previsto en el artículo 94 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

Con independencia de esta actual concepción amplia de “medio de comunicación” hay que tener en cuenta que el patrocinado nunca podrá ser considerado como tal, dado que su actividad es ajena y distinta al sector publicitario, pues los servicios publicitarios que presta son accesorios al ejercicio de su verdadera actividad, económica o no, perteneciente al sector deportivo, cultural, benéfico, científico o de cualquier otra índole (no definida legalmente), que evidentemente proyecta una buena imagen a la sociedad, y que es su verdadero “valor” o “activo” a la hora de seleccionar a un determinado patrocinado y no, a otro, para la identificación con éste, del mensaje publicitario que se pretende contratar, y que el patrocinado se compromete a difundir en las condiciones y soportes pactados durante el desarrollo de su actividad, en palabras de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias, en su informe 3/1999, *“En definitiva, la contraprestación del patrocinado se concreta en ceder al patrocinador el derecho de usar la buena imagen de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica, relacionándola, mediante procedimientos o actuaciones de variada índole, con el producto que éste quiere “vender”*”.

Pues bien, este contrato de patrocinio celebrado por una entidad del sector público, sigue conservando su **naturaleza privada**<sup>2</sup>, al tratarse de un contrato con objeto distinto a los administrativos típicos, por no coincidir con el de servicios definido en el artículo 16 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP, como *“prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro,*

<sup>1</sup> Real Decreto 444/2024, de 30 de abril, por el que se regulan los requisitos a efectos de ser considerado usuario de especial relevancia de los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, en desarrollo del artículo 94 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

<sup>2</sup> STS 781/2007, 25 de Junio de 2007, sala Primera Civil, “...que el contrato cuyo incumplimiento origina la reclamación objeto de este proceso reviste carácter privado, y se halla sólo sometido a la legislación administrativa en todo cuanto afecta a los actos tradicionalmente considerados separables -los relativos a la formación de la voluntad de la Administración, a su preparación y adjudicación-, en tanto que en cuanto a sus efectos y extinción se somete a las normas de derecho privado, correspondiendo, por consiguiente, a los órganos de la jurisdicción civil la competencia para conocer de los litigios relativos, como aquí, a las consecuencias del incumplimiento contractual, como se desprende de lo dispuesto en el artículo.”

*incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario”, y la falta de identidad con estos se desprende de dos notas características que se dan en los contratos de patrocinio, y que debieran ser tenidas en cuenta por todo órgano de contratación a la hora de confeccionar el correspondiente expediente para su adjudicación, y en particular, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, dado que afecta a los conceptos de capacidad y solvencia del “empresario”, a que se refiere a los artículos 65 y 74 a 83, respectivamente de la LCSP, y que no le son de aplicación directa en virtud de lo dispuesto en el artículo 26, apartado 2. En concreto:*

- 1.- La falta de capacidad de obrar del patrocinado para la prestación de servicios publicitarios, a los efectos del artículo 65 de la LCSP, dado que éste, ya sea persona física o jurídica, no se encuentra constituido para tal objeto, ni dado de alta para el ejercicio de actividades económicas publicitarias<sup>3</sup>.
- 2.- La falta de solvencia técnica en servicios publicitarios, por regla general, el patrocinado debería carecer de experiencia en ese ámbito, pues de lo contrario pudiera convertirse en una empresa dedicada a una actividad económica del sector de publicidad, aunque sea sin ánimo de lucro, que por aplicación de los artículos 82 y 86 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el Derecho a la Defensa de la Competencia de la Unión Europea, podría llegar a afectar a la libre competencia, al impedir o restringir la contratación, por un lado, de otros actores susceptibles de ser patrocinados<sup>4</sup>, y

<sup>3</sup>Dictamen del CC Andalucía 584/2022. Naturaleza de los contratos de patrocinio publicitario: tienen la consideración de contratos privados, “En definitiva, el contrato de patrocinio, aún en el caso de ser celebrado por una Administración Pública, tiene la consideración de contrato privado pues el patrocinado, como se ha expuesto anteriormente, no es una empresa dedicada a los servicios publicitarios, lo que excluye la posibilidad de considerarlo como contrato administrativo de servicios, y tampoco puede ser considerado como un contrato administrativo especial ya que no resulta vinculado al giro o tráfico específico de la Administración, ni satisface de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella”.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2008. Artículos 82 CE y 86 CE - Concepto de empresa - Asociación sin ánimo de lucro que representa en Grecia a la Federación Internacional de Motociclismo - Concepto de "actividad económica" - Derecho especial legalmente previsto para emitir un dictamen conforme sobre las solicitudes de autorización presentadas para organizar carreras de motocicletas - Ejercicio en paralelo de actividades como la organización de carreras de motocicletas y la celebración de contratos de patrocinio, publicidad y seguro. Asunto C-49/07, “una persona jurídica como el ELPA debe ser considerada una empresa en el sentido del Derecho comunitario de la competencia, aunque no tenga ánimo de lucro, una persona jurídica cuyas actividades consisten no sólo en participar en las resoluciones administrativas que autorizan la organización de competiciones de motocicletas, sino también en

fundamentalmente, de los actores principales dedicados a la prestación de servicios publicitarios, los medios de comunicación.

En cuanto al régimen jurídico de este contrato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de la LCSP, es el correspondiente a la doctrina de los actos separables, es decir, aplicación de la LCSP en cuanto a sus normas de preparación y adjudicación, en virtud del tenor literal siguiente *“Los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las Secciones 1.ª y 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante”*, en concreto, le resulta de aplicación exclusivamente lo regulado en sus artículos 115 a 130 de la misma, relativos a las normas de preparación de los contratos. Resultando de aplicación las normas de derecho privado respecto a sus efectos, modificación y extinción.

Y es la doctrina existente de órganos consultivos sobre el contrato de patrocinio, que se relaciona de forma ordenada por órgano consultivo en materia de contratación, estatal y autonómicos en el Anexo al final de este trabajo, de la que podemos extraer las siguientes características:

- Contrato privado, no típico, cuyo régimen jurídico es el anteriormente descrito del artículo 26, apartado 2 de la LCSP.
- Contrato generalmente “intuitu personae”<sup>5</sup>.

---

organizar ella misma tales competiciones y en celebrar en este contexto contratos de patrocinio, publicidad y seguro, está incluida en el ámbito de aplicación de los artículos 82 CE y 86 CE”.

<sup>5</sup> Informe 13/2012, de 11 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, «cualquier intento de forzar la concurrencia en una cuestión de esta naturaleza, siempre y a cualquier precio, solo podría acabar mezclando entidades con actividades muy diferentes, de difícil o imposible homogeneización, tanto en cuanto al presupuesto de la actividad, como en lo que a la difusión publicitaria pretendida se refiere. Normalmente se tratará de un contrato por razón de la persona o “intuitu personae”, en el que la concurrencia resultaría, si no en todos los casos, al menos, en muchos de ellos, incompatible con la naturaleza y objeto del contrato».

- Contrato susceptible de adjudicación por cualquier procedimiento previsto en la LCSP, incluido el contrato menor y el negociado sin publicidad<sup>6</sup>.
- Necesidad de estudiar el contenido del negocio jurídico concreto, por su posible confusión con otras figuras, como son la subvención y el convenio de colaboración<sup>7</sup>.

Tales conclusiones doctrinales han sido emitidas en forma de respuesta ante la eterna y repetida pregunta de diferentes entes públicos, **¿cuál es el negocio jurídico adecuado para “patrocinar” un determinado evento, convenio o contrato?**, como fue la primera vez que se consultó esta problemática al consultivo estatal en el año 1999, Informe 70/99, de 11 de abril de 2000, “Discrepancias con la Intervención. convenio o contrato para el patrocinio de un foro internacional”, a lo cual el órgano consultivo no da una respuesta concluyente al condicionarla al cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de contratos, por otro lado, tenemos la cambiante doctrina del consultivo canario, que lo considera convenio de colaboración excluido de la LCSP en 1999<sup>8</sup>, para posteriormente calificarlo como contrato en el 2018<sup>9</sup>, cuestión que después de más de veinte años sigue abierta, a la vista del último informe emitido hace dos años por el órgano consultivo madrileño, Informe 2/2022, de 10 de marzo, sobre el instrumento jurídico a utilizar para el pago de un canon federativo para la celebración de eventos deportivos, el cual, a la vista del objeto no publicitario del mismo, la inexistencia de contraprestaciones entre las partes firmantes y la colaboración de ambas partes para un asunto de interés común, concluye en este supuesto, que se trataría de un convenio.

Por lo que en el siguiente epígrafe trataremos de desbrozar las similitudes y diferencias entre dichos negocios jurídicos, con ayuda jurisprudencial, doctrinal y fuentes de la bibliografía citada al final de este trabajo, con números 1, 7, 8, 9, 10 y 13.

<sup>6</sup> Informe JCCE 7/18, Admisibilidad de la figura del contrato menor en ciertos tipos de contratos.

<sup>7</sup> Informe 8/2019, de la CCCJA, sobre los patrocinios que afectan a las entidades que integran la Administración Local

<sup>8</sup> Informe 3/1999 de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias

<sup>9</sup> Informe 3/2018, de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias

### **1.1. Diferencia entre el contrato publicitario de patrocinio y la subvención pública.**

Aunque no debiera haber confusión a la vista de la causa distinta que subyace en estos negocios jurídicos, por cuanto los patrocinios son contratos de servicios publicitarios, mientras que las subvenciones son técnicas de la actividad de fomento o apoyo económico de las Administraciones Públicas a favor del sector público o privado, volvemos a repasar la definición que de dicho instituto jurídico contiene el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en adelante LGS, para determinar sus notas características y diferenciadoras con el patrocinio, disponiendo su concepto *“como toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de la propia Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.”*

Definición de la que extraemos las principales notas características de las diferencias de ambas figuras, que serían las siguientes:

- 1.- El patrocinio se instrumenta mediante contrato y la subvención, mediante resolución del órgano concedente o convenio para la canalización de las subvenciones directas previstas en la misma norma.

- 2.- El patrocinio contiene una prestación de servicios consistente en un contenido publicitario, y la subvención no conlleva ninguna contraprestación a cambio por parte del beneficiario, sin perjuicio de la obligación de éste de dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de la actividad subvencionada, como obligación prevista en el artículo 18 de la LGS.<sup>10</sup>
- 3.- Patrocinado puede ser cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que ejerza una actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole con una determinada capacidad de influencia o repercusión mediática, que no por ello se convierte en “medio de publicidad”, por faltarle las notas de habitualidad y organización a su actividad publicitaria puntual, mientras que beneficiario de una subvención puede ser cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que tenga que realizar la actividad que fundamentó el otorgamiento de la subvención o que se encuentre en situación que legitima su concesión.
- 4.- Y en último lugar, podemos concluir que patrocinador puede ser una persona física o jurídica, pública o privada, y entidad concedente de una subvención pública, solo pueden ser las personas jurídicas públicas a que se refiere el artículo 3<sup>11</sup> de la citada LGS.

A la vista de lo anterior, podemos considerar que es la existencia de una contraprestación, la nota que diferencia a ambas figuras jurídicas cuya semejanza es la entrega de fondos públicos, para ello resulta de interés la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, **STS 4026/2021, de 26 de octubre**

<sup>10</sup> Los beneficiarios deberán dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo que sean objeto de subvención, en los términos reglamentariamente establecidos.

<sup>11</sup> 1. Se entiende por Administraciones públicas a los efectos de esta ley:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las entidades que integran la Administración local.
- c) La Administración de las comunidades autónomas.

2. Deberán asimismo ajustarse a esta ley las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas.



de 2021, dictada en procedimiento de casación relativa a la diferente fiscalidad de los contratos de patrocinio, deduciéndose de la misma que la no sujeción a IVA de las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas directamente por las Administraciones Públicas sin contraprestación en ejercicio de potestades públicas, supuesto en el que quedarían incluidas las subvenciones, no se aplicaría a los contratos de patrocinio, dada la existencia de una contraprestación publicitaria, que describe en los siguientes términos *“Los negocios jurídicos celebrados entre, por un lado, una fundación del sector público que, para la realización de fines de interés general, tiene encomendada la tarea de fomentar el deporte y, por otro lado, determinadas entidades deportivas y deportistas que se comprometen a exhibir el logo de la referida fundación a cambio de una suma de dinero, pueden constituir una “prestación de servicios realizada a título oneroso”, cuando la expresada fundación no haya ejercido potestades o prerrogativas públicas”*, funciones públicas que se consideraron descartadas en el presente caso, a la vista de la existencia de la contraprestación publicitaria a que se obligaba a las entidades y deportistas patrocinados.

Asimismo, el propio Consejo Consultivo de Andalucía en su **Dictamen 780/2022, de 24 de noviembre**, para la resolución de un contrato de patrocinio de un Festival, reconoce que en realidad lo que se quiere revisar es el otorgamiento de una subvención sin seguir el procedimiento previsto para ello, al resultar que en la actividad financiada, la finalidad perseguida en este contrato por el Ayuntamiento, no era la publicidad institucional, sin consideración alguna del evento en que ésta se plasmase, esto es, no era el “retorno publicitario” y, en consecuencia, concluye que estamos ante una prestación subvencional.

También en la **Resolución 193/2018, de 23 de febrero de 2018, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales** incide en la diferencia entre ambos negocios jurídicos, afirmando que *“El patrocinio es, por una parte, un contrato pero no de servicios, y por otra, no es una subvención, en cuanto que la entidad patrocinadora otorga la ayuda al patrocinado a cambio de la colaboración de éste para satisfacer el interés particular propio de la entidad del sector público*

*patrocinadora, y no solo para promover actividades particulares que favorezcan o satisfagan el interés general también perseguido por aquella entidad patrocinadora”.*

## **1.2. Diferencia entre el contrato publicitario de patrocinio y el mecenazgo.**

Conviene en este apartado deslindar las diferencias entre la figura del contrato publicitario de patrocinio, anteriormente descrita, de la figura del mecenazgo, cuyo concepto se regula en el artículo 1, apartado 1 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, en adelante ley de Mecenazgo, *“como la participación privada en la realización de actividades de interés general”*, a través de donativos, donaciones o aportaciones a favor de entidades calificadas como beneficiarias del mecenazgo en su artículo 16, cobrando especial importancia por su similitud con el contrato publicitario de patrocinio, y de ahí la existencia de una confusión de los distintos negocios jurídicos, con una modalidad de mecenazgo descrita en el artículo 25 de esa misma Ley, consistente en ayudas económicas que se instrumentan a través de los convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general, que pueden suscribir las personas físicas o jurídicas de carácter privado, no constituyendo la difusión de la participación del colaborador, una prestación de servicios, por ministerio de dicha Ley<sup>12</sup>, pues el objeto de la ayuda es colaborar en una actividad de interés general obteniendo un beneficio fiscal por ello, sin que el hecho de que se haga pública la existencia de tal colaboración sea la finalidad perseguida por el mecenazgo.

En atención a lo descrito, vamos a resumir las notas que diferencian ambos negocios jurídicos, que serían las siguientes:

- 1.- El patrocinio se instrumenta mediante contrato y el mecenazgo mediante convenio.

---

<sup>12</sup> Artículo 25, apartado 1, párrafo segundo, “La difusión a que se refiere el párrafo anterior, en el marco de los convenios de colaboración definidos en este artículo no constituye una prestación de servicios”.

- 2.- El patrocinio contiene una prestación de servicios consistente en un contenido publicitario, y el mecenazgo no contiene ninguna prestación de servicios, sin perjuicio de que se difunda la imagen del mecenas o patrocinador.
- 3.- Patrocinado puede ser cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que ejerza una actividad, lucrativa o no, de carácter deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, mientras que receptor de un incentivo al mecenazgo por el que se otorga un beneficio fiscal a quien lo realiza, sólo pueden ser un *numerus clausus* de entidades referidas en el artículo 16 de la dicha Ley<sup>13</sup>, entre las que se encuentran las entidades sin ánimo de lucro, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, etc., todas ellas sin fines lucrativos.
- 4.- A la vista de lo anterior, podemos concluir que patrocinador puede ser una persona física o jurídica, pública o privada, pero mecenas sólo puede ser un particular, persona física o jurídica, **de carácter privado**, de hecho así se deduce de la propia exposición de motivos de la misma Ley, *“dictada al amparo del artículo 149.1.14.ª de la Constitución y sin perjuicio de los regímenes tributarios forales, tiene una finalidad eminentemente incentivadora de la colaboración particular en la consecución de fines de interés general, en atención y reconocimiento a la cada vez mayor presencia del sector privado en la tarea de proteger y promover actuaciones caracterizadas por la ausencia de ánimo de lucro, cuya única finalidad es de naturaleza general y pública.”*

<sup>13</sup> Artículo 16. Entidades beneficiarias del mecenazgo.

Los incentivos fiscales previstos en este Título serán aplicables a los donativos, donaciones y aportaciones que, cumpliendo los requisitos establecidos en este Título, se hagan en favor de las siguientes entidades:

- a) Las entidades sin fines lucrativos a las que sea de aplicación el régimen fiscal establecido en el Título II de esta Ley.
- b) El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como los Organismos autónomos del Estado y las entidades autónomas de carácter análogo de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.
- c) Las universidades públicas y los colegios mayores adscritos a las mismas.
- d) El Instituto Cervantes, el Institut Ramon Llull y las demás instituciones con fines análogos de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia.
- e) Los Organismos Públicos de Investigación dependientes de la Administración General del Estado.

Es decir, todo patrocinio, en el sentido de colaboración económica, de una actividad no es una forma de mecenazgo a los efectos de la Ley de Mecenazgo, pues sólo será así considerado, por encontrarse beneficiado de una bonificación fiscal, las aportaciones que se realicen por parte del sector privado a favor de las entidades reconocidas oficialmente por esta Ley como receptoras de tales incentivos para ser aplicadas a actividades de interés general, sin que por ello se obtenga una prestación de servicios a cambio, más que la difusión pública de la consideración de mecenas o patrocinador y el correspondiente incentivo fiscal.

Y recalcamos la nota característica de que el mecenazgo, al igual que las donaciones a estas entidades, deben provenir del sector privado, lo cual hizo necesaria una habilitación legal para que una sociedad mercantil de capital público estatal, como es la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, SELAE, S.A, pudiera concertar tales acuerdos o convenios de colaboración, actuando en calidad de mecenas, a través de la disposición final novena de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, en la que se articula la forma en la que esta empresa estatal puede suscribir acuerdos de financiación de actividades de carácter social, cultural o deportivo de entidades sin ánimo de lucro determinadas en el mismo, durante el año 2014 y los tres siguientes, y posteriormente, a través de la disposición final trigésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de PGE para 2018, se mantuvo esta habilitación legal con vigencia indefinida<sup>14</sup>, para celebrar acuerdos de “patrocinio” que, actualmente, se ha hecho extensiva a todo el sector público empresarial y fundacional estatal<sup>15</sup>, a través de habilitación en la propia Ley

<sup>14</sup> «Con efectos de 1 de enero de 2018 y vigencia indefinida, se modifica la disposición adicional novena de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, que queda redactada como sigue: “La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S. A. podrá suscribir y financiar acuerdos de colaboración y patrocinio con la Cruz Roja Española y la Asociación Española de Lucha contra el Cáncer, así como financiar acuerdos suscritos con anterioridad en las condiciones que en los mismos se hayan establecido, garantizando para cada una de las anteriores una aportación económica equivalente a la media de los ingresos percibidos de forma individual, como resultado de los sorteos finalistas de Lotería Nacional en beneficio de las respectivas instituciones, de los cuatro últimos ejercicios en que se celebraron estos sorteos. Igualmente podrá suscribir y financiar acuerdos de colaboración y patrocinio con Caritas Española, garantizándole un importe anual equivalente al que corresponda percibir a la Asociación Española de Lucha contra el Cáncer conforme a lo señalado anteriormente. Los convenios a suscribir requerirán el previo informe favorable del Ministerio de Hacienda y Función Pública.”

<sup>15</sup> Artículo 3 de la Ley 47/2003, de 23 de noviembre, de Presupuestos Generales del Estado 2. El sector público empresarial, integrado por:

- a) Las entidades públicas empresariales.
- b) Las sociedades mercantiles estatales.

Presupuestos Generales del Estado, como la contenida en la disposición final décima cuarta de la última Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, prorrogada para el presente ejercicio 2024, por la que se modifica la Disposición adicional vigésima quinta, relativa a acuerdos de colaboración y patrocinio suscritos por el sector público empresarial y fundacional de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con el siguiente contenido: “*Las entidades que integran el sector público empresarial y fundacional conforme a lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 3 de la Ley 47/2003, de 23 de noviembre, General Presupuestaria, podrán suscribir y financiar acuerdos de patrocinio para el fomento de actividades de carácter social, cultural, deportivo o científico, previo informe favorable del Ministerio de Hacienda y Función Pública.*”

*Las aportaciones anuales contempladas en el párrafo precedente no podrán superar en su conjunto en el ejercicio el 2 % del beneficio después de impuestos de la entidad correspondiente al ejercicio anterior.*

*En tanto las cuentas anuales de la entidad no estén aprobadas, las citadas aportaciones no podrán superar el 2 por ciento del beneficio después de impuestos estimados por la entidad para el ejercicio anterior. Esta estimación será objeto de liquidación definitiva una vez aprobadas las cuentas anuales.*

*La presente disposición adicional no será de aplicación a los contratos de patrocinio de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad que habrán de ser tramitados conforme a lo que establece la legislación vigente de acuerdo con su naturaleza jurídica.*

*Lo dispuesto en esta disposición adicional se aplicará a aquellas entidades para las que no se haya regulado este aspecto por una norma de rango legal.»*

---

c) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica no incluidos en el sector público administrativo.

3. El sector público fundacional, integrado por las fundaciones del sector público estatal.

A la vista de tal previsión normativa, podemos ahora concluir, por un lado, que el mecenazgo es una forma de colaboración en actividades sin ánimo de lucro por parte del sector privado y del sector público empresarial y fundacional estatal por expresa disposición legal, y por otro, que tal patrocinio o “mecenazgo” es diferente al contrato de patrocinio regulado en la LGP, por las siguientes dos notas:

- 1.- Según el patrocinado sea o no, una entidad beneficiaria del mecenazgo del artículo 16. Si lo es, suscribirá un acuerdo o convenio de patrocinio y si no lo es, un contrato publicitario de patrocinio.
- 2.- La difusión de la colaboración del mecenazgo, no es una prestación de servicios en el acuerdo o convenio de patrocinio, y sí lo es, si lo que se suscribe es un contrato publicitario de patrocinio.

Para finalizar este epígrafe y como hemos visto anteriormente, las Entidades Locales y otras entidades determinadas en la Ley del mecenazgo, pueden ser perceptoras de ayudas para la realización de sus actividades de interés general, y para canalizar estas ayudas o ingresos en los erarios públicos existe una regulación específica, que en el ámbito de la administración local de Andalucía, se encuentra prevista en el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en sus artículos 29 a 31, bajo la idéntica denominación de “patrocinio”, al que en este caso le podemos añadir la nota de “mecenazgo” por lo anteriormente informado, consistiendo éstos en la obtención de aportaciones económicas, materiales o cesiones de bienes, cuya gestión y aceptación por parte de los entes locales se instrumenta a través de una ordenanza y se formalizan a través de convenios específicos de patrocinio con los patrocinadores previamente determinados con arreglo a los criterios establecidos en dicha ordenanza. Norma local que debería, por recomendación contenida en **el Informe de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía 8/2019, de 26 de febrero de 2020**, diseñar un procedimiento administrativo ajustado a los principios reguladores de la Ley de Contratos del Sector Público y respetar, por tanto, las normas generales de contratación.

### 1.3. Diferencia entre el contrato de patrocinio y el convenio de colaboración.

Por último, y por su mayor semejanza repasaremos las semejanzas y diferencias entre el contrato de patrocinio y el convenio de colaboración suscrito con una persona física o jurídica, privada, excluido de la LCSP en virtud de lo dispuesto en su artículo 6, apartado 2, *“siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”*, conteniendo su regulación jurídica en el capítulo VI del Título I de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículos 47 a 53, y que son las siguientes:

- 1.- El patrocinio se instrumenta mediante un contrato con un contenido obligacional bilateral y recíproco regulado por la normativa de derecho privado, supletoriamente en el Código Civil, mientras que el convenio no es más que un acuerdo de voluntades, que, sin embargo, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.
- 2.- El objeto del contrato de patrocinio es de servicios publicitarios, mientras que el objeto del convenio, deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- 3.- Patrocinado puede ser cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que ejerza una actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, al igual que el particular de un convenio con cualquier entidad del sector público, y esta es la nota de identidad de ambos negocios jurídicos.
- 4.- El contrato de patrocinio es de carácter oneroso, por cuanto su objeto contiene una prestación de servicios consistente en un contenido publicitario

a cambio de una contraprestación, precio<sup>16</sup>, mientras que el convenio, aunque puede contener aportaciones dinerarias por parte del ente público firmante, tales fondos no responden ante una prestación de servicios que tiene como destinatario al ente público, sino a sufragar los gastos de la reunión de prestaciones dirigidas al mismo fin común, que al incluir a un sujeto público participante, debe ser además, un fin de interés general.

A efectos de incidir en sus diferencias resulta esclarecedor el Informe del órgano consultivo de contratación andaluz, **8/2019, de 26 de febrero de 2020**, pues, además del contrato de patrocinio, prevé la posibilidad de suscripción de convenios en las circunstancias indicadas en el mismo, de concurrencia de un interés común que trasciende del simple retorno publicitario que obtiene la Administración mediante un patrocinio, a continuación se transcribe el mismo para su mejor comprensión: *“De este Informe (JCCE 7/18) citado cabe destacar que si bien es cierto que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado invoca la posible instrumentación del patrocinio mediante una subvención, no puede dejar de advertirse que una subvención es una entrega dineraria sin contraprestación directa para la Administración, de manera que la calificación de la relación correspondiente como contrato privado de patrocinio, como convenio o como subvención dependerá en última instancia de la causa del negocio, es decir, del peso que en la misma tuviera el fin publicitario perseguido por la Administración, pues si éste fuera relevante, debería calificarse como contrato, o bien como convenio si hubiera un fin común de ambas partes, no limitándose dicha actividad publicitaria a la que es propia de toda subvención y que corresponde a todo beneficiario de subvenciones (artículo 18.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).*

*En este sentido, y para el caso en el que una Administración Pública actúe como patrocinadora, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad*

---

<sup>16</sup> Informe 3/1999, de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias, “Por tanto, a juicio de esta Junta Consultiva, la expresión “ayuda económica” utilizada en el citado artículo 24, hay que interpretarla como una auténtica contraprestación económica, que no nace de la mera liberalidad del patrocinador ni constituye una prestación unilateral y gratuita de éste dirigida a fomentar una actividad deportiva, benéfica, cultural o científica, sino que, por el contrario, forma parte del contenido de obligaciones recíprocas que conforman el objeto de un contrato oneroso con el que el patrocinador, a cambio de un precio, obtiene el uso de la imagen del patrocinado para fomentar la venta de su producto”.



*Autónoma de Aragón en su Informe 13/2012, de 11 de julio, sobre los Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares aplicables a los contratos privados de patrocinio publicitario también acude a ese concepto de patrocinio dispuesto en la Ley General de Publicidad.*

*Cabe señalar que la Junta Consultiva de Contratación de Aragón califica la figura del patrocinio como un contrato, caracterizándolo como un contrato oneroso, bilateral y conmutativo, que se basa en la existencia de obligaciones ciertas y equivalentes para ambas partes y al que, además, considera como contrato privado aún en el caso de ser celebrado por una Administración Pública y resultando aplicable para la adjudicación de este tipo de contratos el procedimiento negociado sin publicidad por las razones expuestas en el informe.*

*No obstante, habría que contemplar también la posibilidad de que si concurriese un interés común entre las partes más allá de un intercambio de prestaciones que únicamente se basase en una entrega dineraria a cambio de dar publicidad a una entidad, podría formalizarse un convenio.*

*Al respecto, el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que: “Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común (...) Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”.*

No obstante, respecto a la posibilidad de emplear tales convenios de colaboración entre los entes del sector público y sujetos de derecho privado, para la financiación de actividades de interés común a realizar en el territorio competencia de la Administración firmante, hay que reconocer que esta figura no siempre resulta adecuada para apoyar aquellas actividades que no son fruto de un acuerdo de voluntades en la que

se diseña un concreto evento y se reparten las costes, sino que su origen procede de la actividad económica del privado que se materializa en aquellas sedes territoriales que se encuentren interesadas en acoger el evento por razones justificadas de interés público, y es debido a la aplicación del artículo 48, apartado 6, que establece que cuando dichos convenios contienen aportaciones financieras (o subvenciones), estos deben ceñirse exclusivamente a los gastos soportados, en los términos literales siguientes: “*Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio*”, pues desconoce la Administración interesada en colaborar económicamente en un evento de interés público realizado por un privado, la contabilidad de gastos e ingresos reales de este particular.

## 2. TIPOS DE PUBLICIDAD Y SU REGULACIÓN JURÍDICA.

En primer lugar, hay que comenzar haciendo mención a la distinción que realiza el propio Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización<sup>17</sup> relativos a la publicidad institucional, en concreto, en su **Informe 904, de Fiscalización sobre los Contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por las principales Entidades Locales durante los años 2005, 2006 y 2007**, “*Dentro del denominado Derecho de Publicidad, hay que distinguir entre las normas que regulan la actividad publicitaria en tanto que actividad empresarial y profesional; la normativa reguladora de la publicidad de disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos y judiciales; y demás información sobre actuaciones públicas que deban difundirse por*

- 
- <sup>17</sup> Informe 904 de Fiscalización sobre los Contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por las principales entidades locales durante los años 2005, 2006 y 2007.
  - Informe nº 968 I de Fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por los departamentos ministeriales del área político-administrativa del estado durante los años 2005, 2006 y 2007.
  - Informe nº 1.047 de Fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por departamentos ministeriales y organismos del área de la administración económica del estado, ejercicios 2010, 2011 y 2012
  - Informe nº 1.177 de Fiscalización de la contratación más relevante de servicios de publicidad formalizada por las entidades del sector público empresarial estatal en los ejercicios 2011, 2012 y 2013.
  - Informe nº 960, de Fiscalización de los contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por departamentos ministeriales del área de la administración económica del estado y organismos autónomos de ellos dependientes. Año 2013

*mandato legal y las normas que rigen la actividad publicitaria efectuada por las Administraciones Públicas en el ámbito de su interrelación con los ciudadanos”, de lo que se deduce la existencia de hasta tres tipos de publicidad diferentes a utilizar por parte del sector público, que podríamos denominar, comercial, de normas y actos administrativos y por último, la denominada institucional, cuyos conceptos y regulación jurídica iremos exponiendo a continuación, acompañado de ejemplos extraídos de los informes de fiscalización del sector público en materia de publicidad de este mismo órgano y pronunciamientos judiciales.*

## 2.1. La publicidad institucional.

Es *“aquella actividad comunicativa que, orientada a la difusión de un mensaje común y veraz, ajeno a la mera opinión política, realiza la Administración para dar a conocer a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, los servicios que presta y las actividades que desarrolla”*, así se define en la exposición de motivos de la **Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional** (en adelante LPCI), de aplicación exclusiva a la Administración General de Estado y entidades integrantes del sector público estatal, resultando únicamente legislación básica a respetar en el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas, su artículo 4<sup>18</sup> en lo que respecta a las prohibiciones, dictada al amparo del título constitucional previsto en el artículo 149, 1, 18 de la CE, entre otras, se resalta la prohibición legal de dedicarla a ensalzar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por las entidades del sector

<sup>18</sup> 1. No se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación:

- a) Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley.
- b) Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.
- c) Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales.
- d) Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

2. Los mensajes o la presentación de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación no podrán inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.

3. No se podrán difundir campañas institucionales de publicidad que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante.

público, que ha dado lugar a numerosas anulaciones de anuncios de campañas de publicidad institucionales que incurrían en tal sesgo.<sup>19</sup>

En resumen, podríamos concluir que **su finalidad es informar a los ciudadanos sobre la propia actividad administrativa, “dar a conocer”,** o en palabras del **Tribunal Constitucional** en su reiterada doctrina sobre reparto de publicidad institucional entre los medios de comunicación, formulada ante el recurso de amparo interpuesto por Radio Castellón, a través de cuatro sentencias<sup>20</sup>, *“La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos a través de los medios de comunicación social.”*, y ponemos especial atención en esta definición, en los canales por los que la doctrina del Tribunal Constitucional considera se ha de difundir la publicidad institucional, los “medios de comunicación”, por lo que más adelante se comentará respecto al reparto de publicidad entre éstos.

Asimismo, en su artículo 1, apartado 2, reconoce expresamente que *“esta Ley no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios”*, es decir, excluye de su ámbito de aplicación a la publicidad comercial cuyo concepto analizamos al principio de este trabajo.

Continuando el análisis normativo de la publicidad institucional, en su artículo 3<sup>21</sup>, se establecen los objetivos tasados que ha de perseguir la publicidad institucional, y

---

<sup>19</sup> Anulación de la campaña publicitaria "1000 días de Gobierno", que enaltece la labor del ejecutivo de la Generalidad mediante STS de 14 de junio de 2010.

<sup>20</sup> STC 104/2014, de 23 de junio, STC 130/2014, de 21 de julio, STC 147/2014, de 22 de septiembre de 2014 y 160/2014, de 6 de octubre.

<sup>21</sup> a) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales.

b) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.

c) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.

d) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general.

e) Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen.

f) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.

g) Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural.

en su apartado 2, lo que la LCSP en su artículo 28, apartado 1, considera la necesidad del contrato, *“Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente cuando concurren razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias”*.

Y es su artículo 8 relativo a los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley, el que establece que *“se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los **principios de publicidad y concurrencia**, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios. Estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación.”*

Y aquí conectamos los principios aludidos de **publicidad y concurrencia** que han de respetar los entes del sector público en los contratos de publicidad institucional a celebrar **con los diferentes medios de comunicación** a que hicimos referencia anteriormente, pues en la doctrina del TC <sup>22</sup>antes mencionada para la definición del concepto de publicidad institucional, se dirimía en amparo el recurso interpuesto por Radio Castellón frente a la asignación de publicidad institucional por los Ayuntamientos de Castellón de la Plana, Burriana, Vila-Real y Almazora, por vulneración del derecho a la igualdad ante la ley, en relación con el derecho a la libertad de información, en concreto, por la exclusión absoluta de inserción de publicidad institucional en dicho medio de comunicación, particularmente relevante por su implantación y audiencia, carente por completo de justificación administrativa, en la que para su resolución se abordaron la protección de los dos derechos constitucionalmente protegidos siguientes: *a) el derecho de los ciudadanos a recibir la información de interés general que emane*

---

h) Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles e atraer inversiones extranjeras.

i) Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.

j) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.

<sup>22</sup> “La incidencia de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la adjudicación de los contratos de publicidad institucional”. María Asunción SANMARTÍN MORA. *Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*.

“La contratación de publicidad institucional en la nueva ley de contratos del sector público”, *Observatorio de Contratación Pública*. María Asunción SANMARTÍN MORA. Directora General de Contratación, Patrimonio y Organización del Gobierno de Aragón.

*de los poderes públicos en condiciones de igualdad y no discriminación; b) los derechos de los medios de comunicación social con ocasión de la contratación y difusión de esa información pública.*

Al respecto, considera el alto Tribunal, que *“empezando por la primera vertiente citada diremos que, en tanto que facilita la difusión y recepción de información objetiva y veraz sobre asuntos de interés general, la publicidad institucional puede contribuir a concretar el derecho de los ciudadanos a recibir información (STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 8), que queda comprendido en el art. 20.1 d) CE, toda vez que no estamos ante una publicidad que procure intereses particulares, sino, antes al contrario, otros propósitos, institucionales, inscritos en el interés general. Adicionalmente, el derecho de acceso a esas informaciones queda atravesado por el art. 14 CE, pues no cabe concebir que la comunicación con los ciudadanos que emane de los poderes públicos, de interés también público, no se canalice a los miembros de la comunidad en términos de igualdad y no discriminación”*.

Estimando finalmente el Tribunal el recurso interpuesto por resultar contrario al principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución Española, la exclusión absoluta de la inserción de publicidad institucional en dicho medio de comunicación, particularmente relevante en función de su implantación y audiencia, sin justificación administrativa alguna que objetive la decisión de conformidad con la pluralidad de elementos concurrentes.

Pues para comprender el alcance de este derecho constitucionalmente consagrado de igualdad en el reparto de contratos de publicidad institucional a los medios de comunicación resultan de interés las referencias bibliográficas citadas al final de este trabajo con números 2, 3, 4, 5 y 6 , en las que entre otras cuestiones, nos recuerdan que anteriormente, en los años 80, se financiaba la actividad de los medios de comunicación a través de ayudas a este sector, establecida en la Ley 29/1984, reguladora de la concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas, que hubo de ser derogada con la incorporación de España en la Unión Europea, mediante la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado

para 1989, por contravenir la normativa comunitaria sobre competencia, comprometiéndose a partir de ese momento el sostenimiento financiero y la independencia ideológica de los mismos, en caso de no aplicarse tales principios en la contratación de la publicidad institucional contenidos en la legislación, de publicidad y concurrencia, ya que estos son la garantía del derecho fundamental a la igualdad, consagrado constitucionalmente en su artículo 14, en el reparto contractual de tales fondos públicos entre los medios de comunicación.

Esta misma percepción de la necesaria utilización de los medios de comunicación para canalizar la publicidad institucional de los poderes públicos dirigida a los ciudadanos, es compartida por nuestro Tribunal de Cuentas, en su **Informe 904**, en la que se pronuncia sobre la utilización de contratos de patrocinio por parte del sector público para realizar actividades de publicidad institucional, de forma desfavorable por entender que el mensaje institucional directo que debe ofrecer el sector público a la ciudadanía se desdibuja con el soporte empleado (una persona física o jurídica, determinada por unos valores concretos), del siguiente tenor literal *“El empleo de estas técnicas supone desvirtuar la finalidad de la publicidad institucional, a la que se desvincula del ciudadano como receptor analítico de información servicial para vincularla con quien es considerado sujeto pasivo meramente receptor de unos valores que se presumen ínsitos en el soporte utilizado, de forma que el medio empleado deviene mensaje”*.

Considerándose finalmente en dicho Informe, *“actuaciones publicitarias ajenas a la finalidad propia de los servicios de publicidad institucional”*, una serie de ejemplos relativos a Convenios de colaboración y/o patrocinio con entidades deportivas o determinadas empresas para publicitar eventos específicos de diferentes entes públicos fiscalizados.

No obstante lo anterior, en el siguiente epígrafe podremos comprobar como esos principios contenidos en la legislación de publicidad institucional estatal, no han quedado debidamente plasmados en la legislación dictada por todas las Comunidades Autónomas, dando lugar a diferentes fórmulas jurídicas en la contratación de publicidad

institucional por parte de los entes públicos españoles que pueden dar lugar, a un desigual y a la vez, justificado reparto de fondos entre los medios de comunicación, situación de la que se ha hecho eco la Unión Europea, preocupada por la politización de los medios de comunicación y por la falta de transparencia respecto a quienes son sus propietarios y los fondos públicos que reciben, aprobando recientemente el Consejo y el Parlamento, un acuerdo sobre el nuevo **Reglamento de Libertad de Medios de Comunicación** de la **Unión Europea, en el cual** respecto a la publicidad institucional, contiene medidas de transparencia tales, como la obligación de los medios de informar sobre los fondos públicos recibidos en concepto de publicidad o en forma de subvenciones, incluyendo financiación desde terceros países, y obligación de asignar tales fondos públicos a los medios de comunicación o a las plataformas en línea, mediante **criterios públicos proporcionados y no discriminatorios**.

A la vista de todo lo anterior y a modo de reflexión personal, considero que el contrato de patrocinio adjudicado por procedimiento negociado sin publicidad, no debiera ser un procedimiento adecuado para la contratación de publicidad institucional, pues en primer lugar, permite el acceso a la percepción de tales fondos públicos constitucionalmente protegidos en los términos expuestos, a los actores objeto de este estudio, los patrocinados profesionales del deporte, de la beneficencia, la cultura, la ciencia y otros sectores no definidos legalmente, pero en todo caso, ajenos a los medios de comunicación, y segundo, porque el procedimiento utilizado para ello de carácter excepcional sin límite de gasto, aunque pudiera estar justificado a nivel procedimental al amparo de lo dispuesto en el artículo 168 de la LCSP, limitaría el acceso a un reparto igualitario y proporcional de tales fondos al sector empresarial dedicado a la publicidad.

## **2.2. La publicidad comercial.**

Cuya definición vimos al principio de este trabajo, su **FINALIDAD** es **fomentar la contratación o incremento de las ventas de los productos objeto de publicidad, “promover” de forma directa o indirecta la actividad económica.**



La consideración de dicha actividad publicitaria comercial del sector público, distinta de la institucional, es también objeto de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas, en su **Informe N.º 1.177 de Fiscalización de la Contratación más relevante de servicios de Publicidad Formalizada por las Entidades del Sector Público Empresarial Estatal en los ejercicios 2011, 2012 Y 2013**, para verificar que su contenido no transmita ningún mensaje de carácter institucional o de percepción de buena imagen, por parte del ente del sector público que la contrata, manifestándose en los siguientes términos:

*“Al respecto, todas las campañas revisadas en los trabajos de fiscalización en relación con los contratos analizados tenían carácter comercial o mercantil, ya fuera para vender productos en concreto, para dar a conocer con fines comerciales a la empresa anunciante como proveedora de productos o, en el caso de SEVALAE, para promocionar la oferta pública de venta de las acciones de SELAE. No obstante, las campañas de Renfe-Operadora, si bien tenían, en general, un carácter marcadamente comercial, compartían ciertos elementos que podrían considerarse institucionales, dado el interés o relevancia social inherente en la promoción del uso del tren. En la mayoría de los anuncios de estas campañas, a continuación del nombre de la Entidad, se añadía un logotipo o una referencia breve en el que se indica “Ministerio de Fomento/Gobierno de España” (apostilla) que potencia el carácter institucional de la campaña y, además, proyecta de algún modo la buena imagen de la Entidad o de sus servicios en la imagen del Gobierno existente en el momento en que se publicara el anuncio.”*

Y llama la atención por la separación clara que realiza este órgano fiscalizador en esta materia de publicidad, entre comercial e institucional, El **Informe N.º 960 de Fiscalización de los Contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por Departamentos Ministeriales del Área de la Administración Económica del Estado y Organismos Autónomos de ellos dependientes**, en lo que respecta a la actividad publicitaria de TURESPAÑA, la cual por acuerdo de su Consejo de Ministros en el año 2008, pasó a ser exclusivamente de carácter comercial y no,

institucional, por el contenido de la misma, así consta en el apartado II.3.2.A. del citado Informe, relativo a INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (TURESPAÑA), organismo público, adscrito al [Ministerio de Industria, Comercio y Turismo](#) a través de la **Secretaría de Estado de Turismo**, responsable de la promoción de España como destino turístico en el mundo, concluyendo lo siguiente:

*“Las campañas de publicidad realizadas por TURESPAÑA en los años fiscalizados, genéricamente denominadas “Promoción del Turismo de España en el Exterior”, tenían la consideración de institucionales, y como tales se reflejaron en los planes e informes anuales de publicidad institucional. No obstante lo anterior, por acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de mayo de 2008 las campañas de TURESPAÑA pasan a ser campañas de tipo comercial, quedando por tanto fuera del objeto y ámbito de la Ley 29/2005 de Publicidad y comunicación Institucional (artículo 1.2). En los Informes de Publicidad de 2006 y 2007 se ponen de manifiesto los importes de adjudicación de los contratos de difusión de publicidad en medios tradicionales (“off line”), y no se informa de los gastos ejecutados, ni de las modificaciones de los contratos iniciales, ni de los contratos de difusión de publicidad en Internet (“on line”), ni de los de creatividad publicitaria, por lo que los importes son inferiores en 6.614 y 6.028 miles de euros a los costes de la campaña en los ejercicios correspondientes.”*

A la vista del anterior ejemplo de organismo público estatal, con competencias en materia de promoción del turismo de España, que contrata publicidad comercial para incrementar la afluencia de visitantes a nuestro territorio, hemos de detenernos para aclarar, que **el carácter industrial o comercial se predica de la publicidad a realizar** y no, del carácter del ente del sector público que contrata la publicidad, es decir, no sólo las empresas mercantiles podrían contratar actividades publicitarias de carácter comercial o industrial, sino también la propia Administración Pública y resto de entidades dependientes con forma distinta a la mercantil, cuando publicitan con fines comerciales, mercantiles o industriales, las actividades o servicios que desarrollan o prestan, sean de interés general (servicios públicos en régimen o no, de competencia

general<sup>23</sup>) o de carácter industrial o mercantil (actividades económicas en régimen de competencia), es decir, en ambos casos, lanzan a la ciudadanía un mensaje publicitario de carácter comercial con finalidad de incrementar, directa o indirectamente, las ventas del producto/servicio a promocionar objeto de su competencia, y por tanto, se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la regulación de la publicidad comercial, y no, de la institucional, caracterizada por el contenido informativo de derechos y servicios que presta el sector público a los ciudadanos.

No obstante, resulta evidente que la actividad o servicio que presta o promueve el sector público, debe revestir un **interés económico**, para que la publicidad comercial de la misma retorne en un beneficio industrial o comercial, aunque el beneficiario directo no sea la Administración Pública, sino otros sectores económicos que competencialmente tiene atribuida el ente público anunciante la obligación de promover, por ejemplo, la analizada publicidad comercial de España como destino turístico que reporta beneficios económicos a la industria turística cuya promoción es competencia del organismo antes mencionado, TURESPAÑA.

Como ejemplo de la distinción arriba expuesta, tenemos el propio Plan de Publicidad y Comunicación Institucional publicado en la web estatal<sup>24</sup>, elaborado por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, con carácter anual, en el que se destina un presupuesto de 138,29 millones de euros a publicidad institucional, junto al importe de 131,76 millones de euros destinados a campañas de carácter comercial, resultando una inversión publicitaria total prevista (campañas institucionales más comerciales) de la Administración General del Estado y su sector público, de 270,06 millones de euros.

Aunque las campañas de carácter comercial no entran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 29/2005, como se informa en el presente Plan, no obstante, se

<sup>23</sup> “Retrato de una empresa pública que no huye del derecho administrativo”. Fermín VALLECILLO MORENO. Interventor General del Ayuntamiento de Málaga. *Revista La Ley* 18 de junio de 2013.

<sup>24</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/index.aspx>

recogen como información en el mismo, siendo once los ministerios que contratarán este tipo de campañas, inversión en publicidad comercial que asciende casi al mismo importe que la institucional, y en la que se puede observar que más de 45 millones de euros corresponden a la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, S.A.(SELAE), más de 16 millones a RENFE Operadora, entre otros organismos, habiendo observado a través de los contratos publicados en sus respectivos perfiles de órganos de contratación alojados en la PLACSP, contratos de patrocinio, en concepto de publicidad comercial publicados por tales entes públicos estatales suscritos con federaciones deportivas, comités olímpicos, fundaciones y empresas privadas.

### **2.3. Publicidad de las normas y actos administrativos.**

Por último, el concepto de este tipo de publicidad distinto de los anteriores se deduce del apartado 2 del artículo 2 de la **Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía (en adelante LAPAPA)**, en el cual se excluye de la aplicación de la misma, a la publicidad normativa y otros anuncios de actos de la Administración que deban publicarse legalmente, tanto en boletines oficiales del ámbito territorial de la correspondiente Administración Pública, como en otros medios de difusión, complementarios, a los que potestativamente la administración puede acudir, en virtud de la previsión contenida en el tercer párrafo del artículo 44 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común.

## **3. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL POR COMUNIDAD AUTÓNOMA. EN PARTICULAR EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA.**

Como adelantábamos en el epígrafe anterior, esta materia ha sido objeto de regulación por cada Comunidad Autónoma, excepto en cinco de ellas que todavía no han legislado al respecto, como son Madrid, Cantabria, Galicia, Castilla La Mancha y Navarra (si bien esta última dictó una Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del

consejero de administración local, como portavoz del gobierno de Navarra, por la que se determinan las directrices de contratación de la publicidad institucional de la administración de la comunidad foral de Navarra) para el resto, resulta de aplicación su propia normativa, tanto para la administración de su CCAA y sus entes dependientes, como para los entes locales de su correspondiente territorio, con diferencias significativas respecto a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia que la contratación de tales servicios publicitarios debiera contener en salvaguarda del sostenimiento financiero y garantía de independencia de los medios de comunicación utilizados en tales territorios, teniendo en cuenta además, que tres de ellas, Cataluña, Aragón y Andalucía publicaron sus respectivas normas antes de la estatal, y por tanto, contienen en su texto, objetivos publicitarios prohibidos en el artículo 4 de la Ley estatal, consistentes en información de lo que se consideran logros en sus resultados de su gestión pública.<sup>25</sup>

No obstante lo anterior, centrándonos en el objeto de este trabajo, el contrato de patrocinio publicitario, el cual generalmente se contrata mediante procedimiento negociado sin publicidad, por tratarse en la mayoría de las ocasiones de un contrato “intuitu personae”, como informaba el órgano consultivo de Aragón, en primer lugar, debemos recordar que dicho procedimiento de carácter excepcional<sup>26</sup>, se encuentra regulado en el artículo 168, apartado a) 2) de la LCSP, dirigido a un único empresario determinado por las especiales circunstancias descritas en el mismo, en el que encajaría el contrato de patrocinio publicitario dirigido a una persona, ajena al sector de la publicidad, elegida por su buena imagen reputacional, motivo que pudiera estar relacionado con los previstos en dicho artículo “*Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte única no integrante del Patrimonio Histórico español o actuación artística única; que no exista competencia por razones técnicas; o que proceda la*

<sup>25</sup> Informe 904 de fiscalización sobre los contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por las principales entidades locales durante los años 2005, 2006 y 2007.

<sup>26</sup> Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 2/13, de 25 de julio de 2014: “el uso del procedimiento negociado es verdaderamente excepcional dentro de nuestra legislación de contratos, por lo que debe ser estudiado con gran rigurosidad”.

*protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial*”, es decir, se trataría de una adjudicación directa que requiere se justifique que no exista una alternativa o sustituto razonable y que la ausencia de competencia no sea consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos,<sup>27</sup> exigidos en el expediente.

Recordado lo anterior, podemos afirmar, que tal procedimiento no podría celebrarse por la Administración General del Estado y sus entes dependientes, así como en CCAA como las de Andalucía, Asturias, Euskadi, Baleares, Extremadura y Murcia, por aplicación a la contratación de estos servicios de los principios de publicidad y concurrencia que inspiran su normativa de aplicación, mientras que del análisis del resto de normativas del territorio nacional donde estos principios no han quedado impresos, si sería admisible utilizar tal procedimiento, siempre y cuando su objeto responda a satisfacer necesidades de publicidad institucional de la entidad contratante y se justifique en el expediente las circunstancias antes indicadas<sup>28</sup>.

No obstante lo anterior, tales principios no son inspiradores de la normativa de Cataluña, Canarias, Castilla y León, La Rioja y Valencia, y en principio, la utilización de tal procedimiento excepcional de forma justificada no conculcaría su normativa en esta materia. Asimismo, determinadas normativas territoriales, como las de Cataluña, Aragón, Extremadura, La Rioja, Valencia y Murcia, expresamente contienen mención a dicho contrato de patrocinio, y en dos de ellas, incluso regulación de sus limitaciones, como son las de Valencia y Murcia.

En concreto, en nuestra CCAA, la andaluza, la regulación de la publicidad institucional se encuentra prevista en una Ley dictada casi nueve meses antes de la

<sup>27</sup> Sentencia n.º 29/2021, de 22 de enero de 2021, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Oviedo, anula un contrato de patrocinio porque el Ayuntamiento se ha encargado de ir restringiendo las posibilidades de competencia con el único fin de encomendar, no tanto la publicidad o patrocinio, que puede hacerla una empresa de publicidad, sino la prestación de unos servicios de ocio y recreativos a una determinada empresa, la que finalmente ha sido la adjudicataria. (B10)

<sup>28</sup> JCCE Informe 11/2004, de 7 de junio, “La utilización del procedimiento negociado tiene carácter excepcional y solo procede cuando concurren las causas taxativamente previstas en la ley, que son de interpretación estricta y han de justificarse “debidamente” en el expediente. La causa justificadora del procedimiento negociado del artículo 170 d del TRLCSP no reside en el carácter artístico del trabajo, sino en que únicamente haya un empresario o profesional al que pueda encargársele el trabajo, sea por razones técnicas, artísticas o de exclusividad de derechos.”

estatal, la **LAPAPA**, cuyo ámbito de aplicación subjetiva previsto en su artículo 2, apartado 1, establece que *“esta Ley será de aplicación a las actividades publicitarias que desarrollen la Junta de Andalucía y las Administraciones locales andaluzas, así como los organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta, que no sean de carácter industrial o comercial.”*

Es decir, al igual que la previsión contenida a nivel nacional, no resulta de aplicación a los entes del sector público mencionados anteriormente, cuando el objeto de la publicidad sea de carácter comercial o industrial.

Respecto al contenido que ha de tener la publicidad institucional en nuestra CCAA andaluza, previsto en su artículo 3<sup>29</sup>, llama la atención su apartado g) *“Difundir la imagen de Andalucía o del ámbito de cada Administración con fines de promoción turística”*, por tratarse de un objetivo de promoción de la industria turística andaluza, que sin embargo, desde el ámbito de la Administración Estatal analizado anteriormente en el informe del Tribunal de Cuentas, se ha considerado de carácter comercial.

Pues bien, los principios a garantizar en la contratación de la actividad publicitaria institucional andaluza son los previstos en el artículo 4, apartado 4 de la LAPAPA, siguientes: **la libre concurrencia**, así como la transparencia, eficacia y rentabilidad en la asignación de los recursos económicos. Mientras que los procedimientos para contratar la actividad publicitaria serán los previstos en la LCSP y demás normativa que resulte de aplicación, en especial en lo relativo a los criterios de adjudicación de los mismos, según lo dispuesto en el artículo 5 de la misma Ley,

---

<sup>29</sup> “a) Promover valores y conductas que consoliden la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad.  
b) Implicar a la ciudadanía andaluza en el objetivo de lograr una sociedad cohesionada y avanzada en cuanto a conciencia cívica y progreso económico y social.  
c) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones.  
d) Promover el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes en condiciones de igualdad.  
e) Fomentar actitudes y comportamiento de los ciudadanos en relación a bienes o servicios públicos de carácter educativo, cultural, social, sanitario, de fomento de empleo u otros de análoga naturaleza.  
f) Favorecer la existencia de hábitos saludables, individual o colectivamente.  
g) Difundir la imagen de Andalucía o del ámbito de cada Administración con fines de promoción turística.  
h) Informar sobre la existencia, composición y funcionamiento de las instituciones públicas.  
i) Informar, con carácter general, sobre los proyectos y resultados en la gestión pública.”

regulación jurídica de aplicación que impide, como hemos concluido anteriormente, la utilización del procedimiento negociado sin publicidad para contratar publicidad institucional en Andalucía.

A colación con lo anterior, resulta de interés conocer el caso de Aragón, a través del **Informe 13/2012, de 11 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación, Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, Asunto: «Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares aplicables a los contratos privados de patrocinio publicitario**, pues del mismo se extrae la conclusión de que el contrato de patrocinio puede adjudicarse mediante procedimiento negociado sin publicidad por parte de todas las entidades que conforman el sector público aragonés, y ello es así, porque su legislación autonómica en materia de publicidad institucional conformada por la Ley 16/2003, de 24 de marzo, excluye expresamente a los contratos de patrocinio de la aplicación de los criterios de contratación, al disponer en su artículo 5, apartado 1, exactamente lo siguiente (el entre paréntesis es nuestro): *“1. Los contratos de **publicidad, difusión publicitaria y creación publicitaria** (no incluye el contrato de patrocinio al que se refiere en su artículo 1) en los que fueren parte las administraciones, los organismos y las empresas públicas comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, se ajustarán a los principios contenidos en la misma y a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de contratación de las Administraciones públicas, con respeto a los principios de **libre concurrencia e igualdad entre los licitadores.**”*

A diferencia de nuestra norma sectorial autonómica andaluza LAPAPA, que establece literalmente, en su artículo 5 (el entre paréntesis es nuestro): *“1. Los contratos que, relativos a la actividad publicitaria (todos los indicados en su artículo 1, contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio, sin exclusión alguna), celebren los entes comprendidos en el ámbito de esta ley se ajustarán a los principios a los que se refiere el artículo anterior (libre concurrencia), así como a lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y demás normativa que resulte de aplicación, en especial en lo relativo a los criterios de adjudicación de los mismos.”* Y los principios a los que se refiere el artículo anterior



son los ya citados, ” *En todo caso, deberá garantizarse la libre competencia, así como la transparencia, eficacia y rentabilidad en la asignación de los recursos económicos.* ”

De lo anterior podemos finalizar este apartado concluyendo que, no podrían adjudicarse mediante procedimiento negociado sin publicidad los contratos de publicidad institucional, como el de patrocinio, que se celebren por las entidades que conforman el sector público en Andalucía, salvo que la actividad publicitaria a contratar por el ente público andaluz tenga un contenido de carácter mercantil o industrial, pues con dicho objeto no le sería de aplicación la normativa reguladora de la publicidad institucional, sino la de publicidad general, regulada en la Ley General de Publicidad de 1988.

Y esta afirmación se deduce de la propia LGP, la cual no contiene ninguna mención específica para la contratación de la publicidad comercial por parte de tales entes, por lo que en tal caso, habrá de acudirse a lo regulado para cada tipo de ente en la LCSP, resultando de aplicación los principios previstos en su artículo 1 y los procedimientos regulados en la misma, según el ente sea poder adjudicador, poder adjudicador no administración pública y ente del sector público, sin más limitación que las previstas en dicha Ley<sup>30</sup>.

Al final de este trabajo se ofrece un cuadro informativo del análisis de legislación autonómica en materia de publicidad institucional en el que se detallan los elementos valorados anteriormente, tales como principios y criterios de contratación, mención o no al contrato de patrocinio, incluyendo en la última columna la posibilidad o no de celebrar contratos de patrocinio por procedimiento negociado sin publicidad, en atención a la inclusión o no en la norma, de los principios de publicidad y competencia que han de regir los contratos de publicidad institucional (Patrocino NSP: SI o NO).

---

<sup>30</sup> “La contratación pública en relación a los poderes adjudicadores no Administración Pública. Especial referencia al ámbito cultural”. Herminia María MORALES MÉNDEZ, Técnico Servicios Jurídicos *Contratación Administrativa Práctica*, Nº 189, Sección Reflexiones, Enero-Febrero 2024.

## 4. ANÁLISIS DE OTRAS FIGURAS UTILIZADAS POR PARTE DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOLES PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE PATROCINIO

A la vista de la imposibilidad legal de contratar patrocinios de publicidad institucional por procedimiento negociado sin publicidad, por conculcar los principios de libre concurrencia e igualdad en algunos territorios autonómicos, como el andaluz, venimos contemplando a través de publicación en las web institucionales o en la Plataforma de Contratación del Sector Público<sup>31</sup>, la celebración de este negocio jurídico a través de la articulación de diferentes figuras que serán objeto de análisis en este trabajo, como son las siguientes:

### 4.1. Plan de Patrocinios.

Como respuesta a una convocatoria de un Plan elaborado como “norma marco” de los contratos de patrocinio que posteriormente se adjudicaran, previa selección mediante criterios de adjudicación de impacto mediático, a través de contratos menores y procedimientos negociados sin publicidad, según su importe exceda o no del umbral establecido legalmente para el primero. Pues bien, a la vista del clausulado de tales Planes, se ha de poner de manifiesto que tal figura jurídica vulnera la correcta justificación de varios de los extremos exigidos para la confección de un expediente de contratación, como este de patrocinio, previsto en el artículo 116, apartado 4, de la LCSP, artículo que le es de plena aplicación, aun tratándose de un contrato privado. En particular, nos referimos a los siguientes extremos del citado artículo:

---

<sup>31</sup> <https://transparencia.dip-badajoz.es/planificacion/planes-anales-de-patrocinios/>  
[https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle\\_licitacion&idEvl=VKW3sIUOqtVq4S9zvaQpQ%3D%3D](https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=VKW3sIUOqtVq4S9zvaQpQ%3D%3D)  
[https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle\\_licitacion&idEvl=UrASDLgQb6mExvMJXBMHHQ%3D%3D](https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=UrASDLgQb6mExvMJXBMHHQ%3D%3D)

### a) La elección del procedimiento de licitación.

A la vista de la articulación de tales planes, podemos concluir que el órgano de contratación no podría justificar adecuadamente la elección de los procedimientos establecidos para los contratos de patrocinio, pues es el propio Plan es el que contiene la elección de los mismos en función del importe destinado al patrocinio, en base a criterios contrarios a la naturaleza doctrinal y legal de tales procedimientos, pues por un lado, el contrato menor, es una suerte de adjudicación directa para objetos de escasa cuantía que no sean de carácter recurrente<sup>32</sup>, y que por tal razón, no puedan ser objeto de planificación, convirtiéndose este tipo de contratos previstos en este Plan en todo lo contrario, en una suerte de otorgamientos de contratos menores de patrocinio que responden a una convocatoria perfectamente planificada, económica y temporalmente. Mientras que por otra parte, el procedimiento negociado sin publicidad por razones de “exclusividad”, previsto en el artículo 168, apartado 2 de la LCSP, es un procedimiento al que debe recurrirse con carácter excepcional, y no se podría justificar en los expedientes que se confeccionen en respuesta al Plan de patrocinios convocado, pues en primer lugar, la actividad a patrocinar surge a propuesta del interesado y no, de la configuración de la necesidad a satisfacer por esta Administración y segundo, porque es respuesta al previo Plan de Patrocinios, por lo que la ausencia de competencia en la actividad propuesta por el privado, es consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato, prohibición antes contenida en la LCSP en el mismo artículo, que aunque actualmente ha sido suprimida<sup>33</sup>, se considera un concepto vigente y de aplicación directa en virtud de la propia definición de “exclusividad” prevista en el considerando 50 de la Directiva 24/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, admitida para este tipo de procedimientos que debe responder a causas objetivas, del siguiente tenor, *“La exclusividad puede también surgir por otros motivos, pero solo las situaciones de exclusividad objetiva pueden justificar el*

<sup>32</sup> Informe JCCE 90/2018, de 4 de marzo de 2019, “en el caso de los contratos menores, aunque la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ha incidido en la realización de una tramitación reducida, con el fin de ofrecer una garantía de transparencia, publicidad y seguridad jurídica en la realización de estos contratos, lo que no ha hecho es variar su concepción clásica como un supuesto de adjudicación directa, permitido y sancionado legalmente por virtud de su escasa cuantía.”

<sup>33</sup> Disposición final 27.8 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, sin explicación en la Exposición de Motivos.

*recurso al procedimiento negociado sin publicación, siempre que la situación de exclusividad no haya sido creada por el propio poder adjudicador con vistas al futuro procedimiento de contratación*”, exclusividad que en estos contratos ha sido creada por el mismo poder adjudicador<sup>34</sup> como respuesta a esta convocatoria de lo que deberíamos denominar, ayudas públicas.

**b) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.**

Pues bien, la necesidad e idoneidad aludida en tales Planes que se ejecutan a través de contratos de patrocinio, no resulta adecuada a lo exigido en el artículo 28 de la LCSP, dedicado a la necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación, cuyo apdo. 1, establece que, “*Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales*”, entendiéndose que por tales fines se satisfacen competencias provinciales y/o municipales concretas establecidas legalmente, asumidas por delegación o distintas, en los términos establecidos en el artículo 7, apdo. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL).

Siendo las necesidades indicadas en tal Plan: “el apoyo al sector correspondiente” y “la mejora de la imagen reputacional del ente convocante”, podemos concluir respecto de la primera, “*de apoyo al sector*”, que no se trata de una necesidad, sino del ejercicio de la competencia propia de municipios y diputaciones provinciales, que se sustancia a través de técnicas o figuras jurídicas distintas a los contratos dirigidos a personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que realicen eventos que sean susceptibles de apoyo económico, como son los Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios municipales y las subvenciones, en los términos establecidos en el

---

<sup>34</sup> Resolución TACRCJA 195/2017, “En definitiva, pues, para acudir al supuesto legal de procedimiento negociado es necesario que el órgano de contratación justifique y acredite que es imposible promover la concurrencia porque objetivamente solo existe una empresa que pueda encargarse de la ejecución del contrato, no concurriendo una razón técnica determinante de la exclusividad cuando, además de existir alternativas razonables en el mercado, la exclusividad fuera consecuencia de una restricción artificial de los parámetros de la contratación al exigirse en los pliegos unos requisitos técnicos que solo puede cumplir una empresa determinada».

artículo 36, apdo. 1, a) de la LBRL; y la segunda, “*de imagen reputacional*”, que dicha necesidad es totalmente ajena al cumplimiento de los fines institucionales de cualquier Administración Pública, y que incluso, la búsqueda de esa percepción a través de contratos de patrocinio de publicidad institucional podría contravenir la prohibición prevista en el artículo 4 de la norma estatal, a) *Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley*, al publicarse exclusivamente el logo del ente convocante, sin inclusión de ningún mensaje dirigido a la ciudadanía.

Por todo lo anteriormente expuesto podríamos concluir que la finalidad perseguida por este instrumento jurídico, debería articularse a través de una subvención, en los términos establecidos en el artículo 2 de la LGS, dirigidas a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, españolas o extranjeras, para apoyar determinadas actividades que se celebren en el territorio de competencia de ente público convocante, dirigidas a la consecución de un determinado objetivo, *como es la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación*<sup>35</sup>, que sea además, *de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública*<sup>36</sup>, como el previsto en dicho Plan, “*de desarrollo sostenible contra el despoblamiento rural*”, exigiendo el artículo 9, apdo. 2 de la LGS, que con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley, con obligación de difundir el carácter público de la aportación recibida al desarrollo de su actividad, en los términos recogidos en el artículo 18, apdo. 4 de la LGS.

#### **4.2. Contratación de patrocinio publicitario a través de procedimiento abierto.**

También se ha observado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, convocatoria de contratación de patrocinios por procedimiento abierto dirigido a las empresas privadas promotoras/organizadoras de determinadas actividades

<sup>35</sup> Artículo 2,1, b) de la LGS.

<sup>36</sup> Artículo 2,1, c) de la LGS.

agroalimentarias y/o culturales, cuya necesidad e idoneidad se encuentra justificada en el expediente para la “promoción de un determinado sector económico de actividad mediante la inserción de un mensaje de marca comercial”, adecuada a lo exigido en el artículo 28 de la LCSP, competencia de dicha Administración Pública convocante, pues bien, a la vista del clausulado de tales pliegos, se ha de poner de manifiesto que con tal figura jurídica los entes públicos tampoco conseguirían satisfacer la necesidad perseguida con dicho contrato, de vincular su marca o mensaje con unos determinados valores o “buena imagen” proyectada por el patrocinado, por aplicación en sus normas de preparación y adjudicación de la LCSP y sus principios inspiradores, en particular, del análisis de los extremos contenidos en el artículo 116, apartado 4, de la LCSP, se detectan las siguientes inconveniencias para la consecución de la finalidad última perseguida:

**a) La elección del procedimiento de licitación.**

Respecto a la elección del procedimiento de contratación por procedimiento abierto dirigido a empresas privadas promotoras/organizadoras de determinadas actividades, no puede considerarse plenamente justificada la elección del mismo, por loable que éste sea al permitir la concurrencia de toda empresa con capacidad de obrar con solvencia adecuada y suficiente y no incurso en prohibición de contratar, por cuanto, como indicamos al principio de este trabajo, el patrocinado, a que se refiere el artículo 22 de la LGP, es un profesional dedicado a la cultura, el deporte, la investigación, la beneficencia u actividad de otra índole, elegido por los valores que proyecta a la sociedad en su actividad diaria, con los que el ente público quiere vincularse para emitir un mensaje a la ciudadanía, por lo que hay que tener en cuenta que la elección de este procedimiento permite la concurrencia de todo tipo de empresas con diferente reputación social, y no por ello, incursas en prohibición de contratar.

**b) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.**

Respecto a la necesidad de definir en el expediente de contratación los criterios de solvencia técnica y profesional, hemos de indicar que no podría incluirse un CPV correspondiente a servicios de publicidad, por cuanto se ha informado que los patrocinados no deben tener solvencia en dicho sector, por tanto, al configurar el expediente de contratación los criterios de solvencia deberán dirigirse a un sector profesional determinado (cultural, deportivo, científico, de beneficencia o de otra índole), y acreditarse con los medios establecidos en la LCSP<sup>37</sup>, lo cual nunca resultaría proporcional a su imagen reputacional.

Asimismo, respecto a la necesidad de acreditar la solvencia económica a través de los medios establecidos en la LCSP<sup>38</sup>, tales como, volumen de negocios, suscripción de seguro, patrimonio neto, debe tenerse en cuenta que la superación de unos determinados dichos umbrales económicos, pueden estar excluyendo a licitadores con buena reputación corporativa interesados en acceder al patrocinio de sus nobles actividades más necesitadas de dicha ayuda, que los que superan este requisito de admisión.

Igual ocurre con los criterios de adjudicación, pues éstos deben cumplir los términos definidos para ellos en el artículo 145 de la LCSP, apdo. 5, de forma que se garantice la adquisición del mejor objeto calidad-precio, que debiera ser la consecución de un retorno publicitario que mejore la marca del ente público convocante, criterios entre los que no se podrán incluir características subjetivas de imagen de la empresa<sup>39</sup>, que es realmente el activo o valor intangible que persigue este contrato publicitario.

<sup>37</sup> Por analogía, artículo 90 de la LCSP, solvencia técnica o profesional para contratos de servicios.

<sup>38</sup> Artículo 87 de la LCSP, acreditación de la solvencia económica y financiera.

<sup>39</sup> Informe de la JCCCE 53/1997, de 2 de marzo de 1998. "Los criterios objetivos de valoración de las ofertas y su distinción de los medios en virtud de los cuales se determina la solvencia de las empresas. El criterio objetivo de la calidad".

Informe 9/2012, de la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña, "Al margen de los criterios mencionados, tal como ha declarado esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el pliego se puede introducir cualquier otro criterio que reúna los requisitos siguientes: - ser objetivo, - estar referido a la prestación objeto del contrato o directamente relacionado con esta prestación, - tiene que permitir determinar cuál de las ofertas o de las proposiciones presentadas es la más ventajosa económicamente, y - no tiene que hacer referencia a las características de las empresas".

### 4.3. Convocatoria de subvenciones para el fomento del patrocinio publicitario.

Por último, como ejemplo de técnica jurídica adecuada para el fomento del patrocinio de equipos deportivos desde el sector privado, podemos acudir a la Orden de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, 2 de mayo de 2024, publicada en el BOJA número 97 de 21/05/2024, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de deporte, en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a empresas, personas trabajadoras por cuenta propia y fundaciones, para el fomento del patrocinio publicitario deportivo, entendemos que a la vista de la imposibilidad de esta Administración autonómica de celebrar contratos de patrocinio institucionales deportivos, por las razones aludidas en este trabajo, han preparado una línea estratégica de subvenciones que fomenta que las entidades y personas beneficiarias, como sectores productivos estratégicos en la economía andaluza, apuesten por el contrato de patrocinio publicitario deportivo como un activo diferenciador de su marca, relacionado con los valores del deporte, que redundará en un incremento de su reputación corporativa, una maximización de sus ganancias y, por lo tanto, en el retorno de la inversión realizada al efecto, técnica subvencional de los contratos de patrocinio deportivos celebrados por los beneficiarios de esta subvención autonómica, en la que éste escoge libremente al patrocinado con el que quieren vincular su marca, y que a priori, ha de considerarse, adecuada a la legislación en materia de contratos y de subvenciones, por todo lo anteriormente expuesto.

## 5. CONCLUSIONES.

Aunque las conclusiones para el lector de este trabajo pueden ser múltiples, distintas e incluso contrarias a las que a continuación emitiré, reconozco que se trata de una materia que se presta a una gran confusión por los siguientes motivos, primero, por el desconocimiento de la existencia de dos grandes tipos de publicidad, sus diferentes finalidades y criterios de contratación, segundo, por la diferente normativa autonómica existente en materia de publicidad institucional, tercero, por la habilitación conferida



por el poder legislativo al sector público estatal empresarial y fundacional para el “patrocinio” distinto al contrato de patrocinio publicitario, y en cuarto y último lugar, por el interés público que persiguen los entes públicos de promover la actividad económica en los territorios de su competencia, a través la promoción de eventos que se celebren en su ámbito territorial, a través de fórmulas distintas a las subvenciones y los convenios de colaboración, más flexibles que impongan menores cargas de justificación a los fondos públicos tanto a las entidades que los perciben, como a los entes públicos concedentes, dada la necesidad de auditar los gastos e ingresos totales por la celebración de tales eventos.

Por todo ello, y a modo de conclusiones jurídicas de este trabajo que puedan servir para la práctica administrativa de los entes públicos, se resumen las siguientes:

1.- El sector público estatal y el sector público andaluz, entre otros, no pueden adjudicar contratos de publicidad institucional mediante procedimiento negociado sin publicidad, como resulta necesario en los contratos de patrocinio (“intuitu personae”), por conculcar el principio de libre concurrencia de aplicación a las mismas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1 de la LPCI y 4, apartado 4 de la LAPAPA, respectivamente, al no tratarse de contenido publicitario de carácter mercantil o industrial.

2.- A sensu contrario, los entes del sector público estatal y andaluz podrán adjudicar contratos de publicidad comercial, como el de patrocinio, por procedimiento negociado sin publicidad, al encontrarse tal contenido publicitario excluido del ámbito de aplicación de la legislación sobre publicidad institucional, siempre y cuando se justifique en el expediente el carácter único que ofrece la actividad elegida para suscribir con su propietario, este contrato publicitario “intuitu personae”, porque no haya sustituto razonable y la ausencia de esta competencia no sea debida a una previa configuración del contrato, acreditando que retorna un beneficio comercial en la actividad económica objeto de publicidad competencia de dicho ente.

3.- Dichos entes públicos pueden suscribir convenios de colaboración con otros entes públicos o privados, cuando la causa del negocio jurídico vaya más allá de la prestación del servicio publicitario, es decir, cuando concurren en ambos entes un interés común que traspasa el simple retorno publicitario que presta el contrato de patrocinio, con las limitaciones contenidas en el artículo 48, apartado 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo que respecta a la financiación exclusiva de los gastos soportados, cuando dichos Convenios contienen aportaciones financieras (subvenciones).

4.- Ineficacia de la utilización del procedimiento abierto para la contratación del singular contrato de patrocinio publicitario, por aplicación de la normativa de contratos en la preparación y adjudicación del expediente, para la consecución de la mejor oferta calidad-precio de buena imagen reputacional para la marca o mensaje comercial a promover por el ente convocante, dado que se trata de una característica subjetiva de la empresa adjudicataria que no puede incluirse en el expediente como condición de solvencia, ni valorarse como criterio de adjudicación.

## ANEXO

ÓRGANO CONSULTIVO DE CONTRATACIÓN	INFORME	CONCLUSIÓN
<b>JCCESTADO</b>	Expte. 70/99, de 11 de abril de 2000. Discrepancias con la Intervención. Convenio o contrato para el patrocinio de un foro internacional.	Sin pronunciamiento concluyente, la posibilidad genérica de celebrar convenios de colaboración o contratos con el objeto de patrocinar la celebración de un foro internacional queda condicionada al cumplimiento de los requisitos en cada caso establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas lo que deberá deducirse de su contenido concreto, que no resulta de la fórmula genérica utilizada en el escrito de consulta
	Informe 7/18, Admisibilidad de la figura del contrato menor en ciertos tipos de contratos.	Contratos privados. Procedimiento de adjudicación, contrato menor y negociado sin publicidad el 168, a, 2) contratos y contenido artístico único
<b>ARAGÓN</b>	Informe 8/2011, de 2 de marzo, Asunto: Modelo tipo de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la adjudicación de contratos privados de patrocinio publicitario, por procedimiento negociado sin publicidad.	Informa favorable modelo de pliegos del contrato.
	Informe 13/2012, de 11 de julio, Asunto: «Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares aplicables a los contratos privados de patrocinio publicitario».	Contratos privados “Contrato por razón de la persona o “intuitu personae”” No aplicación de los criterios de contratación, libre concurrencia e igualdad” del artículo 5 de la Ley 16/2003 de publicidad institucional.
<b>ANDALUCÍA</b>	Informe 8/2019, de 26 de febrero de 2020, sobre los patrocinios que afectan a las entidades que integran la Administración Local.	Patrocinio a través de contrato o convenio, cuando concurre entre las partes un interés común

<b>CANARIAS</b>	<p>Informe 3/1999, sobre régimen jurídico aplicable a los contratos de patrocinio publicitario de la Consejería de Turismo y Transportes.</p>	<p>Los contratos de patrocinio publicitario celebrados por la Administración de la C.A.C. quedan fuera del ámbito de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, en virtud del art. 3, apartado primero, letra d), de dicho texto legal, debiendo tramitarse como Convenios de Colaboración que se regirán por sus propias cláusulas, aplicándose los principios de la LCAP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.</p>
	<p>Informe 9/2006, sobre proyecto de orden departamental por la que se regula el patrocinio publicitario de los deportistas canarios participantes en competiciones de ámbito estatal e internacional, dirigido a la promoción de la imagen deportiva de Canarias.</p>	<p>El patrocinio publicitario objeto del proyecto de Orden, es un contrato bilateral y oneroso, al que no es de aplicación el régimen jurídico de los contratos administrativos de servicios ni el de los contratos administrativos especiales, pudiendo ser tipificados, en virtud de la presencia predominante de la idea de colaboración en la consecución de un fin común de interés público, como convenios de colaboración a los que alude el artículo 3.1.d del TRLCAP</p>
	<p>Informe 3/2018, relativo a la calificación jurídica del patrocinio publicitario.</p>	<p>Los contratos de patrocinio publicitario cuando son celebrados por una Administración Pública deben considerarse como contratos privados y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.2 LCSP, se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos modificación y</p>

		extinción, estos contratos se registrarán por el derecho privado.
	Informe 4/2022, de 8 de abril de la junta consultiva, sobre la calificación y el régimen jurídico aplicable a los patrocinios culturales y deportivos celebrados por un PANAP.	Contratos privados celebrados por un PANAP y se adjudicaran por los procedimientos que establece la LCSP.
<b>BALEARES</b>	Informe 3/2006, 13 de julio, contratos de patrocinio que deba suscribir la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a la vista de la entrada en vigor de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.	La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, no obstaculiza que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma Illes Balears celebre contratos de patrocinio publicitario, con las únicas limitaciones de las prohibiciones establecidas en el artículo 4º al constituir legislación básica en la materia y siempre que el objetivo de aquellos sea de interés general para la Comunidad Autónoma.
<b>VALENCIA</b>	Informe 7/2018, de 27 de julio de 2018. aplicación de la figura del contrato menor a los contratos privados. especial referencia al contrato de patrocinio.	Contrato privado Permite adjudicación por cualquier procedimiento previsto en la LCSP, incluido el contrato menor y el negociado sin publicidad.
<b>MADRID</b>	Informe 2/2022, de 10 de marzo, sobre el instrumento jurídico a utilizar para el pago de un canon federativo para la celebración de eventos deportivos.	El negocio jurídico objeto de la consulta comprende la colaboración y coordinación de las partes que lo suscriben en un asunto de interés común, sin que su contenido se corresponda con ningún tipo contractual de los delimitados en la LCSP, por lo que procede su consideración como convenio

## ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

NORMATIVA DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL AUTONÓMICA	CRITERIOS DE CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL	REFERENCIA AL PATROCINIO	PATR /NSP
Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional (Cataluña)	CREACIÓN PUBLICITARIA, criterios objetivos de libre concurrencia e igualdad/normativa de contratos CONTRATO DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL, criterios de implantación social y difusión del correspondiente medio informativo.	SI, como un contrato de publicidad institucional	SI
Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional Aragón	CONTRATOS DE PUBLICIDAD, DIFUSIÓN PUBLICITARIA Y CREACIÓN PUBLICITARIA, principios de libre concurrencia e igualdad/normativa de contratos.	SI, como un contrato de publicidad institucional, exceptuado de aplicar normativa de contratos y principios anteriores	SI
Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía	Deberá garantizarse la libre concurrencia, transparencia, eficacia y rentabilidad en la asignación de los recursos económicos/normativa de contratos.	NO	NO
Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales (Asturias)	La libre concurrencia, la igualdad, la publicidad, la economía, la eficacia, la eficiencia y la veracidad/normativa d contratos.	NO	NO
Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las	Principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto.	NO	SI

restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario			
Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León.	Normativa de contratos.	NO	SI
Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional de Euskadi.	Principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación/normativa de contratos.	NO	NO
Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de publicidad institucional de las Illes Balears	Principios de igualdad, libre concurrencia, publicidad, objetividad, eficacia y eficiencia/normativa de contratos.	NO	NO
Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura	Los principios de libre concurrencia, igualdad entre los licitadores y demás principios establecidos en la normativa en materia de contratación del sector público.	SI, contrato de publicidad institucional	SI
Ley 7/2017, de 22 de mayo, de Comunicación y Publicidad Institucional (La Rioja)	Normativa de contratos	SI, como un contrato de publicidad institucional	SI
Ley 12/2018, de 24 de mayo, de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas (Comunidad Valenciana)	Normativa de contratos	SI, con la siguiente limitación: No podrá realizarse publicidad institucional mediante la modalidad de patrocinio cuando el patrocinado, la actividad patrocinada u otros patrocinadores de la misma actividad vulneren los principios informadores del artículo 4 del presente texto legal o cualquier otra norma prevista en la presente ley.	SI
Ley 13/2018, de 29 de noviembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de la Comunidad Autónoma de la Región	Los principios de igualdad, libre concurrencia, publicidad, objetividad, eficacia y eficiencia/normativa de contratos.	SI, con la siguiente limitación: No podrá realizarse publicidad institucional mediante la modalidad de patrocinio cuando el patrocinado,	SI

de Murcia		la actividad patrocinada u otros patrocinadores de la misma actividad vulneren los principios informadores del artículo 4 del presente texto legal o cualquier otra norma prevista en la presente ley	
Cantabria	Se encuentra en tramitación		SI
Castilla la Mancha	No consta información en la web		SI
Madrid	Inició la tramitación de un proyecto Ley en 2016		SI
Galicia	Inició su proyecto en 2010		SI
Navarra	Orden Foral 1/2003, de 11 de Noviembre, del Consejero de Administración Local, como Portavoz del Gobierno de Navarra, por la que se determinan las directrices de contratación de la publicidad institucional de la administración de la Comunidad Foral De Navarra.	Con carácter general, los espacios de publicidad promovidos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se contratarán, a través de agencia publicitaria o directamente, con las empresas titulares de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) de Navarra, en función de la difusión que cada uno de éstos tenga en la Comunidad Foral.	NO

## BIBLIOGRAFÍA

BAUZA MARTORELL, Felio José. “La necesaria regulación del contrato de patrocinio institucional”, *Observatorio de Contratación Pública* (31/07/2017), en: <https://www.obcp.es/opiniones/la-necesaria-regulacion-del-contrato-de-patrocinio-institucional>

BAUZA MARTORELL, Felio José. “Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 48/2018.



COLINO FERNÁNDEZ, Alberto. “Evolución de la financiación de los medios de comunicación en España. ¿Hacia un modelo más sostenible?”, *Papeles de Europa* Vol. 26, nº 1/2013, pp. 46-69.

GALLETERO-CAMPOS, Belén y ÁLVAREZ PERALTA, Miguel. “Mapa de la publicidad institucional en la España autonómica”, *Revista Española de la Transparencia*, nº 13/ 2021, pp. 107-128.

HUERGO LORA, Alejandro. “Anulación judicial de un contrato de patrocinio por ser una subvención encubierta”, *Observatorio de Contratación Pública* (29/03/2021), en: <https://www.obcp.es/opiniones/anulacion-judicial-de-un-contrato-de-patrocinio-por-ser-una-subvencion-encubierta>

MAGALLÓN ROSA, Raúl. “La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social”, *Área Abierta. Revista de Comunicación Audiovisual*, nº 3/2020, pp. 385-400.

MARTÍN PASTOR, Esther. “Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias”, *Revista Comunicación y Hombre*, nº 8/2012, pp. 51-64.

MORALES MÉNDEZ, Herminia María. “La contratación pública en relación a los poderes adjudicadores no Administración Pública. Especial referencia al ámbito cultural”. *Contratación Administrativa Práctica*, nº 189/2024.

MOREU CARBONELL, Elisa. “Discriminación en el reparto de publicidad institucional”, *Observatorio de Contratación Pública* (20/07/2015), en: <https://www.obcp.es/opiniones/la-discriminacion-en-el-reparto-de-publicidad-institucional>

PALACIOS GONZÁLEZ, María Dolores. “El patrocinio publicitario: doctrina y relaciones con otras figuras”, *Actualidad Civil*, nº 7/2002, pp. 1337, tomo 4.

PALACIOS GONZÁLEZ, María Dolores “El patrocinio publicitario: doctrina y jurisprudencia”, *Actualidad Civil*, nº 7/2003, Ref. XI, pág. 157, tomo 1.

SANMARTÍN MORA, María Asunción. “La contratación de publicidad institucional en la nueva ley de contratos del sector público”, *Observatorio de Contratación Pública* (20/12/2018), en: <https://www.obcp.es/opiniones/la-contratacion-de-publicidad-institucional-en-la-nueva-ley-de-contratos-del-sector>.

SANMARTÍN MORA, María Asunción. “La incidencia de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la adjudicación de los contratos de publicidad institucional”, *Contratación administrativa práctica*, nº138/2015, pp. 50-61.

VALLECILLO MORENO, Fermín. “Retrato de una empresa pública que no huye del derecho administrativo”, *Diario La Ley*, nº 8107/2013.

# **Actualidad Jurídica y Convocatorias**

**Revista digital CEMCI**

**Número 63/2024**



## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA**

### **CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

#### **CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA: LEY**

**Ley 2/2024, de 19 de julio**, del Consejo Consultivo de Andalucía ([BOJA extraordinario de 31 de julio de 2024, número 12](#)).

El objetivo de la nueva ley es abordar mejoras técnicas y organizativas, y actualizar la regulación actual, incorporando las sucesivas reformas legislativas que se han venido acometiendo en la normativa estatal básica con incidencia en la materia.

Se crea una Comisión de Estudios y Análisis Normativo, a la que corresponderá realizar estudios, informes y propuestas normativas cuando lo solicite el Consejo de Gobierno; recabar de los sectores afectados la información sobre los efectos de la normativa vigente que les resulten de aplicación; la elaboración de encuestas, estadísticas, informes de seguimiento de la aplicación normativa, e informe anual de actuaciones, así como otras funciones de estudio de doctrina jurisprudencial y del derecho comparado y de recomendaciones de buenas prácticas.

Se modifica el límite de edad contemplado para las consejeras o consejeros permanente y se establece su dedicación con carácter exclusivo y a tiempo completo y a quienes se les aplica el régimen de incompatibilidades de altos cargos de la Junta de Andalucía. Se reduce el número de los consejeros electivos sin dedicación exclusiva de seis a cuatro.

La Ley expresamente deroga la 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

### **JUNTA DE ANDALUCÍA**

#### **JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, INTERIOR, DIÁLOGO SOCIAL Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: MODIFICACIÓN**

**Decreto 162/2004, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se modifica el Decreto 152/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

## JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERIA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y FONDOS EUROPEOS: MODIFICACIÓN

**Decreto 163/2004, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se modifica el Decreto 152/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

## JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERIA DE DESARROLLO EDUCATIVO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

**Decreto 164/2024, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

## JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERIA DE AGRICULTURA, PESCA, AGUA Y DESARROLLO RURAL: MODIFICACIÓN

**Decreto 165/2024, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se modifica el Decreto 157/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo rural ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

## JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERIA DE TURISMO Y ANDALUCÍA EXTERIOR

**Decreto 166/2024, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

## JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERIA DE FOMENTO, ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA: MODIFICACIÓN

**Decreto 167/2024, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se modifica el Decreto 160/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

## JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL, JUVENTUD, FAMILIAS E IGUALDAD: MODIFICACIÓN

**Decreto 168/2024, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se modifica el Decreto 161/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura

orgánica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

#### JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE CULTURA Y DEPORTE

**Decreto 169/2024, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Deporte ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

#### JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

**Decreto 170/2024, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

#### JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: INDUSTRIA Y MINAS: MODIFICACIÓN

**Decreto 171/2024, de 26 de agosto**, de la referida Consejería, por el que se modifica el Decreto 163/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Energía y Minas ([BOJA extraordinario de 27 de agosto de 2024, número 15](#)).

#### JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: SALUD Y CONSUMO

**Decreto 198/2024, de 3 de septiembre**, de la referida Consejería, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Consumo ([BOJA extraordinario de 4 de septiembre de 2024, número 16](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 18 de septiembre de 2024, número 182](#).

#### JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y FUNCIÓN PÚBLICA: MODIFICACIÓN

**Decreto 211/2024, de 24 de septiembre**, de la referida Consejería, por el que se modifica el Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública ([BOJA de 27 de septiembre de 2024, número 189](#)).

## MEDIO AMBIENTE

### MEDIO AMBIENTE: PARQUES NATURALES BAHÍA DE CÁDIZ, ESTRECHO Y PLAYA DE LOS LANCES: PLANES DE ORDENACIÓN Y DE GESTIÓN: APROBACIÓN

**Decreto 130/2024, de 23 de julio**, de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación y se modifican el Decreto 90/2006, de 18 de abril, y el Decreto 1/2017, de 10 de enero ([BOJA de 29 de julio de 2024, número 146](#)).

### MEDIO AMBIENTE: ESTACIONES DE TRANSFERENCIA DE BIORRESIDUOS: PLAN: APROBACIÓN

**Acuerdo de 26 de julio de 2024**, de la Consejería de sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por la que se aprueba el Plan de Estaciones de Transferencia de Biorresiduos de Andalucía (PlanetA) dentro del Programa de Andalucía FEDER 2021-2027 ([BOJA de 5 de agosto de 2024, número 151](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 16 de agosto de 2024, número 159](#).

### MEDIO AMBIENTE: PARQUES NATURALES: SIERRA DE ARACENA, Y PICOS DE AROCHE, SIERRA MORENA DE SEVILLA Y SIERRA DE HORNACHUELOS: PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS PLANES RECTORES

**Decreto 131/2024, de 23 de julio**, de la Consejería de sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Morena de Sevilla y Sierra de Hornachuelos ([BOJA de 6 de agosto de 2024, número 152](#)).

### MEDIO AMBIENTE: ESPACIO NATURAL DE DOÑANA: PROGRAMA SECTORIAL DE USO PÚBLICO: APROBACIÓN

**Orden de 28 de junio de 2024**, de la Consejería de sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por el que se aprueba el Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural de Doñana ([BOJA de 6 de agosto de 2024, número 152](#)).



## PARQUES NATURALES

### PARQUES NATURALES: ÁREAS DE INFLUENCIA: SUBVENCIONES: BASES REGULADORAS

**Orden de 30 de agosto de 2024**, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas a las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía ([BOJA de 6 de septiembre de 2024, número 174](#)).

El objeto de la Orden es establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por la Consejería con competencia en materia de Medio Ambiente para la realización de actividades y acciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía, de conformidad a lo dispuesto en el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

El objeto de las actuaciones subvencionables son las siguientes:

a) Las inversiones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía referidas a:

1.º Iniciativas públicas tendentes a la modernización de las infraestructuras urbanas, periurbanas y rurales destinadas al uso general, así como a la diversificación y mejora de los servicios prestados por la Administración local, cuando guarden una relación directa con las finalidades y objetivos que establecen las normas de declaración de los Parques Nacionales de Andalucía o sus instrumentos de planificación.

2.º Iniciativas públicas o privadas destinadas a la conservación o restauración del patrimonio natural, siempre que presenten un manifiesto valor ecológico.

3.º Iniciativas públicas o privadas orientadas a la eliminación de cualquier tipo de impacto sobre los valores naturales o culturales que justificaron la creación de los Parques Nacionales de Andalucía, incluido el impacto visual sobre la percepción estética de los Parques Nacionales ocasionado por infraestructuras preexistentes.

4.º Iniciativas públicas o privadas dirigidas a garantizar la compatibilidad de las actividades y los usos tradicionales con la finalidad y objetivos de los Parques Nacionales de Andalucía.

5.º Iniciativas públicas o privadas destinadas a la conservación o restauración del patrimonio arquitectónico, así como aquellas que contribuyan a la recuperación de la tipología constructiva tradicional, siempre que presenten un manifiesto valor histórico artístico o cultural a escala local.

6.º Iniciativas privadas destinadas a la puesta en marcha de actividades económicas relacionadas con los Parques Nacionales de Andalucía, en particular, las

relacionadas con la prestación de servicios de atención a visitantes y la comercialización de productos artesanales.

7.º Iniciativas privadas destinadas al mantenimiento o la recuperación de la tipología constructiva tradicional de los edificios que constituyen la primera residencia de sus propietarios o que tienen un uso directamente relacionado con la actividad productiva asociada al sector primario.

8.º Iniciativas privadas destinadas a la dotación, en la primera residencia de sus propietarios, de las condiciones exigidas para la concesión de la cédula de habitabilidad a viviendas con una antigüedad acreditada de más de 50 años.

b) Las actividades no consistentes en inversiones referidas a:

1.º Iniciativas públicas o privadas orientadas a la divulgación de los valores e importancia de los Parques Nacionales de Andalucía entre amplios sectores de la sociedad local.

2.º Iniciativas públicas o privadas destinadas a la formación de la población local en tareas relacionadas con la gestión de los Parques Nacionales de Andalucía en cualquiera de sus facetas, con la conservación de los valores naturales y culturales que justificaron su declaración o con el uso sostenible de los recursos naturales renovables.

c) Con carácter general, cualquier iniciativa pública o privada expresamente prevista en los planes de desarrollo sostenible de los Parques Nacionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía de cualquiera de los municipios que conforman sus áreas de influencia socioeconómica.

Podrán ser beneficiarios de las subvenciones, entre otros:

- Los ayuntamientos de los municipios situados en el área de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

- Las entidades locales menores pertenecientes a dichos ayuntamientos.

- Las entidades de carácter supramunicipal de las que formen parte uno o varios de dichos ayuntamientos y hayan sido creadas por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de régimen local.

- Las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas y cuya sede social o la de alguna de sus secciones o delegaciones radique en el área de influencia socioeconómica de un Parque Nacional.

- Las asociaciones de municipios incluidos en el área de influencia socioeconómica de uno o varios Parques Nacionales.

El procedimiento de concesión establecido para las Entidades Locales, será el de concurrencia no competitiva, se iniciará a instancia de las mismas, previa convocatoria.

La persona titular de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente convocará las subvenciones establecidas en esta orden. Las convocatorias de las subvenciones deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y previstas en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería.

Las solicitudes de las subvenciones reguladas en la orden se presentarán en el plazo establecido en la correspondiente convocatoria y se dirigirán a la persona titular de la Dirección General con competencias en materia de Espacios Naturales Protegidos y Parques Nacionales.

El órgano competente para la resolución del procedimiento de concesión de subvenciones es la persona titular de la Dirección General con competencia en materia de Espacios Naturales Protegidos, que actuará por delegación de la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

Finalmente, la Orden deroga expresamente la Orden de 23 de julio de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Doñana y del Parque Nacional de Sierra Nevada, y se efectúa su convocatoria para 2010.

## PROTECCIÓN CIVIL

### PROTECCIÓN CIVIL: MUNICIPIOS: REGULACIÓN

**Decreto 197/2024, de 3 de septiembre**, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se regula el Sistema Local de Protección Civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 6 de septiembre de 2024, número 174](#)).

El objeto del decreto es regular el Sistema Local de Protección Civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas municipales de protección civil, así como regular el distintivo de las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Define la protección civil municipal como instrumento de la política de seguridad pública municipal, es el servicio público que protege a las personas, sus bienes, los animales, el medio ambiente y el patrimonio histórico, artístico y cultural garantizando una respuesta adecuada del municipio, en el ámbito de sus competencias, ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada, acaecidas dentro del término municipal y de sus competencias.

La máxima autoridad de protección civil en el municipio es la persona titular de la Alcaldía, quien puede asumir, igualmente, la dirección de las emergencias de competencia municipal, de acuerdo con lo dispuesto en los planes de emergencias de competencia municipal.

Los servicios de protección civil y emergencias locales, los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,

los servicios de atención sanitaria municipales y otros servicios municipales de apoyo logístico y social tienen la consideración de servicios públicos locales de intervención y control en emergencias de protección civil.

Aparte de las competencias que la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma asigne a los municipios en materia de protección civil, el decreto les atribuye expresamente, las siguientes:

- a) La elaboración, aprobación, implantación y desarrollo del Plan Territorial de Emergencias de Ámbito Local.
- b) La elaboración, aprobación, implantación y desarrollo del Plan Territorial de Emergencias de Ámbito Local.
- c) La elaboración y actualización del catálogo de recursos movilizables correspondiente a su ámbito territorial.
- d) Garantizar los procedimientos de interfase para la activación de planes de ámbito superior.
- e) La creación, mantenimiento y dirección de la estructura de coordinación operativa y, en su caso, el Centro de Coordinación Operativa Local y otros servicios operativos.
- f) La promoción del voluntariado como medio para la vinculación ciudadana en materia de protección civil.
- g) La realización de los programas de prevención de riesgos y campañas de información.
- h) Disponer la aplicación de los planes de emergencia cuya dirección corresponda a un órgano local correspondiéndole a la Comunidad Autónoma o al Estado la dirección y coordinación de las actuaciones cuando se declare la emergencia a nivel autonómico o estatal.
- i) Aquellas otras que les atribuya la legislación vigente.

El Centro de Coordinación Operativa Local, CECOPAL se configura como centro de coordinación, constituyéndose como centro receptor de avisos y de todos los sistemas de información y bases de datos necesarios para el apoyo a la gestión de las emergencias en las distintas situaciones de la operatividad.

El Servicio Local de Protección Civil (en adelante, SLPC, es el encargado de articular y desarrollar las competencias que ostentan en esta materia los municipios andaluces, debiendo los municipios contar con este servicio

La estructura local del SLPC se determinará reglamentariamente por el ayuntamiento, debiendo contar con personal técnico, en función de lo establecido en el Decreto.

Los municipios con población de menos de veinte mil habitantes prestarán este servicio directamente por el ayuntamiento o a través de una entidad local de carácter supramunicipal en la que podrá participar la Diputación Provincial.

La prestación del SLPC podrá realizarse a través de las entidades e instrumentos para la cooperación establecidas en la normativa aplicable en materia de régimen local.

El SLPC se integra en el ámbito de sus competencias en el Sistema Nacional de Protección Civil.

El Decreto define la Agrupación Local del Voluntariado de Protección Civil (en adelante, ALVPC) como la organización constituida con carácter altruista que, dependiendo orgánica y funcionalmente de los entes locales, tiene como finalidad la participación voluntaria de la ciudadanía en tareas de protección civil, realizando funciones de colaboración en labores de prevención, socorro y rehabilitación., y se regularán por lo establecido en sus reglamentos de organización y funcionamiento propios.

Corresponde al órgano competente de la entidad local la creación, modificación, disolución y registro en el Registro de las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la ALVPC.

La ALVPC dependerá orgánica y funcionalmente de la entidad local, con excepción de lo establecido en el apartado siguiente y se adscribirán al SLPC del ayuntamiento correspondiente, si bien, cuando actúe dentro del marco de intervención de un plan de emergencia, dependerá funcionalmente de la persona titular de la dirección de dicho plan.

Desarrollará sus funciones dentro del ámbito territorial de la entidad local a la que pertenezca si bien podrá actuar fuera de este ámbito en los supuestos previstos en el Decreto, y previa comunicación al órgano competente en materia de emergencias y protección civil de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia a la que pertenece la entidad local y en la provincia en la que se desarrolle la actuación, en caso de ser distintas.

Las ALVPCs desarrollarán las siguientes funciones:

- a) Participación en actuaciones frente a emergencias, según lo establecido en el correspondiente plan activado, especialmente en el plan territorial de emergencia de ámbito local.
- b) Colaboración en las tareas de dispositivos logísticos y de acción social en emergencias.
- c) Apoyo a los servicios de emergencias profesionales en caso de emergencia o de dispositivos ante situaciones de riesgos previsibles.
- d) Colaborar en tareas de elaboración, divulgación, mantenimiento e implantación de los planes de territoriales de emergencia de ámbito local y de los planes de autoprotección.
- e) Participación en campañas y planes formativos e informativos en materia de protección civil.

Tendrán la consideración de integrantes del voluntariado de protección civil las personas físicas que se comprometan de forma libre, gratuita y responsable a realizar actividades de interés general con carácter voluntario y sin ánimo de lucro, dentro de los programas propios de Protección Civil y a través de las Agrupaciones de tal naturaleza. El Decreto regula los requisitos para acceder a la condición de integrante del voluntariado, su cese, funciones, derechos, deberes y formación, formación que será impartida por el IESPA. Entre los derechos de los voluntarios el Decreto establece el de tener asegurados los riesgos derivados directamente del ejercicio de la actividad propia de la Agrupación, mediante un seguro de accidentes y enfermedad que contemple indemnizaciones por disminución física, incapacidad temporal o permanente, fallecimiento y asistencia médico-farmacéutica, así como con un seguro de responsabilidad civil, para el caso de daños y perjuicios causados a terceros, seguro cuyas condiciones y cuantías serán fijadas por la entidad local en términos análogos a los fijados para los empleados públicos locales con funciones similares en el ámbito de la protección civil.

Asimismo, el Decreto regula el equipamiento, vehículos e instalaciones de las Agrupaciones, que correrán a cargo de la correspondiente entidad local.

El Decreto crea las Juntas Locales de Protección Civil, que son obligatorias en todos los municipios de más de 20.000 habitantes y potestativas en los demás, que define como órganos colegiados de carácter deliberante, consultivo, de coordinación y participación de las Administraciones Públicas en materia de protección civil y que estarán adscritas al máximo órgano competente en materia de protección civil del Ayuntamiento.

Su régimen de funcionamiento se regulará por las normas contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, así como en lo previsto en su reglamento de organización y régimen de funcionamiento, que será aprobado por el órgano competente del Ayuntamiento.

Estarán presididas por la persona titular de la Alcaldía o persona en la que delegue el cargo y estará compuesta por representantes del ayuntamiento y de otras Administraciones Públicas, así como por otras organizaciones públicas o privadas que se consideren de interés, y será la establecida en sus reglamentos de organización y funcionamiento.

Tienen como funciones generales el apoyo y asesoramiento en materia de protección civil a la persona titular de la alcaldía del municipio, así como en el impulso de las actuaciones necesarias en materia de previsión, prevención, protección, planificación, intervención y rehabilitación ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y como funciones específicas las siguientes:

a) Establecer los criterios de coordinación entre los diferentes servicios que puedan intervenir ante cualquier situación de riesgo o emergencia que se pueda presentar en el término municipal.

b) Informar los planes de protección civil que se elaboren y someterlos a la aprobación definitiva del órgano municipal competente.

- c) Prestar asesoramiento en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que se presenten en el término municipal, para la adopción de las medidas procedentes.
- d) Establecer los criterios de inspección y control para la prevención de riesgos.
- e) Aprobación de la memoria anual de actividades del Servicio de Protección Civil y de la propuesta de planificación de actividades para el ejercicio siguiente.
- f) Aquellas otras que el Ayuntamiento le encomiende.

El Decreto crea la a Conferencia Regional del Sistema Local de Protección Civil, como órgano de coordinación y cooperación entre la Junta de Andalucía y los Sistemas Locales de Protección Civil. Su naturaleza jurídica es la de órgano de participación administrativa de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 20 y 88.2 d) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre., y queda adscrita a la Consejería con competencias en materia de Protección Civil.

Regula el Decreto las funciones del personal técnico de protección civil municipal, cuyas funciones de carácter general son

- a) Participar en el desarrollo de las funciones encomendadas al Servicio Local de Protección Civil y en la dirección, en su caso, de los recursos humanos de dicho servicio.
- b) Colaborar en la gestión de las emergencias.
- c) Colaborar en la gestión del flujo de la información entre la dirección del plan y los operativos intervinientes, coordinando a nivel técnico las actuaciones precisas para la resolución de la emergencia, en función de lo establecido en los planes correspondientes.

Y de forma específica participar en la ejecución de:

- a) Dirección, en su caso, supervisión y gestión del Servicio Local de Protección Civil.
- b) Dirección, en su caso, supervisión y gestión de las Agrupaciones del voluntariado de protección civil.
- c) Supervisión y control de la elaboración, desarrollo, implantación y mantenimiento de los planes territoriales de emergencia de ámbito local.
- d) Control de los planes de autoprotección desarrollados en el ámbito territorial municipal.
- e) Desarrollo, gestión y supervisión de los planes de autoprotección de las actividades cuya titularidad corresponda al ayuntamiento.
- f) Todas aquellas que le sean encomendadas por el órgano competente municipal.

Dicho personal será seleccionado por los correspondientes Ayuntamientos, de acuerdo con la normativa de selección aplicable a la función pública, siendo requisito para ello estar en posesión de la titulación de Técnico Superior en Coordinación de

Emergencias y Protección Civil o de título universitario oficial o de técnico superior y, en este caso, tener superada la formación específica que le capacite como personal técnico de protección civil municipal.

Finalmente, el decreto deroga expresamente el Decreto 159/2016, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## SERVICIOS SOCIALES

### SERVICIOS SOCIALES: FAMILIAS: PLAN: APROBACIÓN

**Acuerdo de 30 de julio de 2024**, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el I Plan de Familias de Andalucía 2024-2025 ([BOJA de 5 de agosto de 2024, número 151](#)).



## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

### DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

#### DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO: MUNICIPIOS: MODIFICACIÓN: PLANTAS FOTOVOLTAICAS: INSTALACIONES EN EMBALSES DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

**Real Decreto 662/2024, de 9 de julio de 2024**, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por el que se establece el régimen al que ha de estar sometida la instalación de las plantas fotovoltaicas flotantes en los embalses situados en el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, y por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril ([BOE de 1 de agosto de 2024, número 185](#)).

### HACIENDAS LOCALES

#### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

**Resolución de 4 de julio de 2024**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 5 de julio de 2024, número 162](#)).

#### HACIENDAS LOCALES: MUNICIPIOS: RIESGO FINANCIERO

**Resolución de 24 de julio de 2024**, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda por la que se da cumplimiento al artículo 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 ([BOE de 30 de julio de 2024, número 183](#)).

La resolución determina la relación de municipios que han cumplido con sus obligaciones de remisión de información económica-financiera, de acuerdo con la

normativa reguladora de las haciendas locales y la de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y se encuentren en situación de riesgo financiero.

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

**Resolución de 7 de agosto de 2024**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 9 de agosto de 2024, número 192](#)).

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

**Resolución de 4 de septiembre de 2024**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 6 de septiembre de 2024, número 216](#)).

### IGUALDAD DE GÉNERO

#### IGUALDAD DE GÉNERO: PARIDAD

**Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto**, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres ([BOE de 2 de agosto de 2024, número 186](#)).

La Ley Orgánica establece la representación paritaria de hombres y mujeres en las listas electorales, en órganos constitucionales, en altos órganos de la Administración General del Estado y en los consejos de Administración en las sociedades de capital que coticen en bolsa y en las entidades de interés público, y en los colegios profesionales, modificando al respecto las correspondientes normas.

En consecuencia, modifica, entre otras, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, con el fin de que las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados y diputadas al Congreso, municipales, de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares, diputados y diputadas al Parlamento Europeo, miembros de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos, tengan una composición paritaria de mujeres y hombres, integrándose las listas por personas de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa.

Modifica, asimismo el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, en el sentido de que el Consejo de Administración de las sociedades anónimas cotizadas ha de contar, como mínimo con un 40 por 100 del sexo menos representado.

Lo dispuesto en el párrafo anterior también es de aplicación a las entidades que, de conformidad con la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, tengan la consideración de entidad de interés público siempre que concurran las siguientes condiciones: a) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 250; y b) que el importe neto de la cifra anual de negocios supere los 50 millones de euros o el total de las partidas de activo sea superior a 43 millones de euros.

Se modifica, asimismo la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en el sentido de que en los órganos de gobierno y representación de las fundaciones las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento, cuando concurran las siguientes circunstancias: a) que el número medio de personas empleadas durante el ejercicio sea superior a 125; b) que el importe del volumen de presupuesto anual supere los 20 millones de euros.

Se modifica, igualmente la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el sentido de que no podrán contratar, entre otras, aquellas empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad inscrito en el Registro laboral correspondiente.

Finalmente, y en lo que aquí interesa, se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en el sentido de que las medidas previstas en el párrafo 1º del apartado 8 del artículo 37, en los apartados 4 y 5 del artículo 40, en la letra n) del apartado 1 del artículo 45, en las letras d) y m) del artículo 49, en la letra b) del apartado 4 del artículo 53, en la letra b) del apartado 5 del artículo 55, en el apartado 1 del artículo 82, y en la letra d) del apartado 1, el primer párrafo del apartado 5 y el primer párrafo del apartado 6 del artículo 89, son de aplicación, también, las personas víctimas de violencia sexual.

## SANIDAD PÚBLICA

### SANIDAD PÚBLICA: LEGIONELOSIS: MODIIFICACIÓN NORMATIVA

**Real Decreto 614/2024, de 2 de julio**, del Ministerio de Sanidad por el que se modifica el Real Decreto 487/2022, de 21 de junio, por el que se establecen los requisitos sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis ([BOE de 3 de julio de 2024, número 160](#)).

## VEHÍCULOS HISTÓRICOS

### VEHÍCULOS HISTÓRICOS: REGLAMENTO

**Real Decreto 892/2024, de 10 de septiembre**, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por el que se aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos ([BOE de 18 de septiembre de 2024, número 226](#)).

El Real Decreto dispone que los municipios, en los términos que dispongan sus ordenanzas, atendiendo al uso ocasional de los vehículos históricos y no como medio de transporte cotidiano, podrán facilitar su circulación en las zonas de bajas emisiones.

El Real Decreto deroga expresamente el Real Decreto 1247/1995, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos, y modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

### TRIBUNAL SUPREMO

#### EMPLEADOS PÚBLICOS. COMPATIBILIDAD. COMPLEMENTO ESPECÍFICO SUPERIOR AL 30 POR 100 DE LAS RETRIBUCIONES BÁSICAS. SOLAMENTE DEBE COMPUTARSE LA PARTE DEL COMPLEMENTO QUE GUARDE RELACIÓN CON LAS CARACTERÍSTICAS DEL PUESTO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 1022 de 10 de junio, de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 1789/2022.*

*Ponente: Luís María Díez-Picazo Giménez.*

Los antecedentes del asunto son como sigue. El recurrente, que pertenece a la Guardia Civil, solicitó que le fuera reconocida la compatibilidad para el ejercicio de la abogacía y de la docencia. Esta solicitud fue denegada por resolución del Subsecretario de Interior de 30 de julio de 2020, porque la cuantía del complemento específico cobrado por el solicitante supera el 30% de sus retribuciones básicas excluidos los conceptos por antigüedad y, por consiguiente, la compatibilidad queda excluida por el art. 16.4 de la Ley 53/1984, sobre incompatibilidades.

En la estructura de las retribuciones de la Guardia Civil, solo el componente singular del complemento específico está cuantificado en función de las características del concreto puesto de trabajo desempeñado. El componente general del complemento específico, por el contrario, no guarda relación con cada puesto de trabajo, sino que viene determinado por el empleo o categoría del funcionario dentro de la jerarquía

La cuestión de interés casacional consiste en interpretar el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades para determinar si, a efectos de reconocer la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica, ha de considerarse la suma global percibida en tal concepto o únicamente aquella parte del mismo que retribuya, específicamente, las especiales condiciones del puesto de trabajo, su penosidad o dificultad. Y dicho artículo es la norma objeto de interpretación, así como el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades y el apartado 2º de la letra b) del artículo 4 del Real decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La Sala del TS dice que nadie discute que el 30% de las retribuciones básicas del recurrente solo se superan si se computa la cuantía total de su complemento específico;

y no si se toma en consideración únicamente el componente singular del mismo. Y nadie cuestiona tampoco que el componente general del complemento específico no está cuantificado en razón de las características de cada puesto de trabajo, sino que, en principio, es uniforme dentro de cada nivel de la jerarquía de la Guardia Civil.

Partiendo de esta base, es claro en una perspectiva teleológica que la finalidad o razón de ser de la norma recogida en el art. 16.4 de la Ley 53/1984 es excluir de la compatibilidad a los funcionarios que ocupan puestos de trabajo que -por su dificultad, penosidad o peligrosidad- llevan ya aparejada una remuneración particularmente elevada, situada por el legislador en más del 30% de las retribuciones básicas. Y siempre en este orden de ideas, hay que entender que se trata de puestos de trabajo cuyo adecuado desempeño aconseja una dedicación exclusiva. Siendo esto así, la conclusión ha de ser que solo aquel componente del complemento retributivo que en realidad guarda relación con las características de cada puesto de trabajo puede razonablemente ser tenido en cuenta a la hora de calcular si se supera el 30% de las retribuciones básicas y, por tanto, si cabe la compatibilidad con una actividad privada. La solución opuesta pecaría de vacío formalismo y, sobre todo, podría resultar aleatoria: superar o no el citado techo del 30% dependería de qué conceptos retributivos -cualquiera que sea la finalidad de los mismos- se encuadran dentro del complemento específico. Dicho de otro modo, la rígida interpretación llevada a cabo por el acto administrativo recurrido y la sentencia impugnada solo sería convincente si estuviera rigurosamente prohibido que el complemento específico comprenda nada ajeno a las características de cada puesto de trabajo.

No es ocioso añadir una consideración sistemática, que conduce en la misma dirección: la Ley 53/1984 sobre incompatibilidades, donde se adopta la cuantía del complemento específico como vara de medir a la hora de conceder o denegar la compatibilidad, es contemporánea de la Ley 30/1984 sobre reforma de la función pública, donde se define -entre otras cosas- cuál es la finalidad del complemento específico. Ello quiere decir que ambos textos legales fueron elaborados por el mismo legislador, en un mismo contexto de reforma administrativa. De aquí la conveniencia de leer el art. 16.4 de la Ley 53/1984, sobre el que gira todo este litigio, a la luz del art. 23.3.b) de la Ley 30/1984.

### URBANISMO. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL PUEDEN REGULAR EL USO DE LOCALES DE JUEGO Y APUESTAS. JUSTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 1068 de 17 de junio, de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 8754/2022.*

*Ponente: Carlos Lesmes Serrano.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si resulta ajustado a Derecho que el ejercicio de la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos en los instrumentos de ordenación urbanística municipal referida a la regulación del uso de los locales de juego y apuestas incida -y, en su caso, en qué medida- en los ámbitos de

libertad de empresa y libre prestación de servicios correspondientes a los titulares de aquellos establecimientos.

Y las normas objeto de interpretación son: artículos 48 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; artículo 38 de la Constitución; artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; artículo 3 del 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; artículos 5 y 17.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; y artículo 2.2. h) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La Sala del TS dice que en su reciente jurisprudencia ha resaltado la presencia, y exigencia, de un urbanismo cambiante, que intenta adaptarse a las nuevas circunstancias, realidades y necesidades sociales, urbanísticas y medioambientales, y que, a tal fin, utiliza sus instrumentos de planificación urbanística para conseguir y alcanzar la inevitable transformación de las ciudades. Y, para tal fin, se encuentran legitimadas ---y obligadas--- las Administraciones públicas que cuentan con competencia en el ámbito material del urbanismo, especialmente Ayuntamientos y Comunidades Autónomas para alcanzar tal fin.

La planificación urbanística, que regula los asentamientos humanos y las ciudades, es una preocupación primordial para el Legislador. No solo es relevante para los poderes públicos nacionales, sino que adquiere un alcance internacional, como se refleja en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible en diciembre de 2016. También mantiene su importancia en la Unión Europea, que, aunque ha evitado integrar los aspectos más específicos del urbanismo en su normativa, ha incorporado elementos básicos de la materia, tal como se observa en el Manual de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible y la Agenda Urbana para la UE fruto del Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada el 30 de mayo de 2016, y de la que deriva la Agenda Urbana Española documento estratégico, sin carácter normativo, y por tanto de adhesión voluntaria, que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano. Constituye, además, un método de trabajo y un proceso para todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación. Para los fines presentes, es suficiente referirse al artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aborda el contenido, finalidad y efectos de las potestades públicas de "regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo". Mediante los instrumentos de planeamiento urbanístico se determinan, entre otras cuestiones, el régimen jurídico de los usos del suelo. En la regulación de estos usos, es innegable que se implica la libre prestación de servicios y establecimientos.

La fijación por parte de la Administración municipal, en su instrumento general de planeamiento urbanístico, de distancias mínimas entre locales destinados a determinadas actividades económicas, como los salones de juego y apuestas, representa, en principio, una limitación a la libertad de establecimiento y prestación de servicios contempladas en los artículos 49 y 56 del TFUE. Por lo tanto, dicha limitación administrativa debe cumplir, tal y como se ha indicado anteriormente, con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 20/2013, en el sentido de justificar que estas restricciones son necesarias para proteger un interés general imperioso y que son proporcionadas a dicho interés. El artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se refiere a las razones de interés general descritas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Estas razones incluyen el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, los destinatarios de servicios y los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional, y los objetivos de la política social y cultural.

Junto a lo anterior resulta esencial que el contenido y determinaciones de cualquier modificación puntual esté suficientemente motivado y que las limitaciones impuestas no representen una restricción absoluta para la implantación de los usos. En conclusión, las entidades locales están legitimadas para regular, con rango reglamentario, en sus instrumentos de planeamiento urbanístico, las condiciones de implantación de determinados usos, siempre que estas limitaciones estén justificadas en razones imperiosas de interés general, según lo interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y sean proporcionadas a la finalidad que persigan.

Y responde a la cuestión de interés casacional planteada diciendo que el planeamiento urbanístico puede incluir determinaciones específicas sobre el uso del suelo urbano en relación con los locales de juego y apuestas. Estas determinaciones, si indirectamente afectan a la libertad de empresa y la libre prestación de servicios, deben estar adecuadamente justificadas por necesidades imperiosas de interés general. Además, las medidas adoptadas deben ser proporcionales, no imponer una restricción absoluta a la apertura de locales de juego y deben ser respetuosas con la legislación estatal y autonómica aplicable al sector del juego.

### **FUNCIONARIOS PÚBLICOS. LOS FUNCIONARIOS INTERINOS DE LARGA DURACIÓN TIENEN DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE GRADO EN LAS MISMAS CONDICIONES QUE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 1078 de 18 de junio, de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 2644/2022.*



*Ponente: José Luís Requero Ibáñez.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si el derecho al reconocimiento del grado personal con base en el artículo 70.2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 364/1995, como determina entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2018 (recurso de casación 1781/2017), es extensible o no a los funcionarios interinos que no han adquirido la condición de funcionarios de carrera y a los que puede resultar de aplicación la normativa autonómica.

Y las normas objeto de interpretación son la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada y en el artículo 22 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

La Sala del TS considera que el artículo 70.2 del Reglamento General de Promoción Profesional y, en definitiva, la normativa autonómica, exigen para reconocer ese primer grado el ingreso como funcionario de carrera en un cuerpo o escala. A estos efectos, no hay una diferencia sustancial entre la norma estatal y la equivalente andaluza, pues la condición de funcionario de carrera siempre se adquiere ingresando en un cuerpo o escala.

Por tanto, si al funcionario interino se le reconoce en la sentencia 293/2019 -y en las que en ella se citan la participación en un sistema de carrera profesional, la consecuencia de ese reconocimiento es el derecho a la consolidación de grado que es presupuesto para participar en el sistema de carrera (artículo 16.3.a) del EBEP). Ahora bien, para que la cláusula cuarta del Acuerdo Marco produzca un efecto tan contundente como es desplazar la normativa interna, es preciso que se esté ante una interinidad que se reputa abusiva, no ante llamamientos puntuales coherentes con el sentido y fin de la figura del funcionario interino.

Ahora bien, estamos en la lógica del Acuerdo Marco cuya finalidad es mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (cláusula primera). Pues bien, para que la cláusula cuarta produzca un efecto tan contundente como es desplazar la normativa interna, es preciso que se esté ante una interinidad abusiva, de larga duración, no ante llamamientos puntuales, coherentes con el sentido y fin de la figura del funcionario interino. Sólo de darse esa circunstancia cabe aplicar las consecuencias de dicha cláusula en comparación con los funcionarios de carrera.

Por tanto, declara que al amparo del Acuerdo Marco -y en coherencia con su finalidad- si la relación de empleo temporal es de larga duración, con abuso de la condición de interino, tal funcionario interino tiene derecho al reconocimiento del grado en las mismas condiciones que los funcionarios de carrera.

**URBANISMO. CONVENIOS URBANÍSTICOS. NATURALEZA. INTERESES DE DEMORA EN CASO DE INVALIDEZ: DETERMINACIÓN SI LA INVALIDEZ ES A CAUSA DE LA RESOLUCIÓN O A CAUSA DE NULIDAD O ANULABILIDAD. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 1108 de 24 de junio, de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 7145/2022.*

*Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar el momento desde el que se devengan los intereses de demora en el supuesto de resolución de un convenio urbanístico de monetarización por incumplimiento de la Administración local. Y las normas objeto de interpretación son los artículos 1.256 y 1.258 del Código Civil, así como de los artículos 1.101, 1.108 y 1.124 del Código Civil y de la jurisprudencia civil, con cita de la STS de 13 de junio de 2019.

Declara la Sala que en la base del debate subyace una cuestión ciertamente confusa desde el punto de vista conceptual, sin clara regulación en nuestro Derecho y, por tanto, con una jurisprudencia sin un criterio definido por atender a cuestiones coyunturales.

Los denominados convenios urbanísticos, como se ha puesto de manifiesto por la doctrina, tienen una compleja naturaleza jurídica. Así, tienen un pleno reconocimiento en nuestro Derecho, pero sin una regulación detallada en ninguna de nuestras leyes urbanísticas tradicionales, menos ahora encomendada esa labor a una normativa autonómica, no siempre coincidente incluso en el mismo reconocimiento de esta institución. Con todo, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha venido dando carta de naturaleza a estos convenios, estimando que constituye un mecanismo más en virtud del cual se articula la participación de los ciudadanos en la ejecución del planeamiento urbanístico, dando intervención a la iniciativa privada en dicha ejecución, máxime en una época en que esa normativa sectorial daba primacía a esa participación de los mismos propietarios afectados por las determinaciones del planeamiento, ahora mitigada, cuando no excluida.

Precisamente por esa vinculación de los propietarios en la ejecución del planeamiento por esta vía convencional, es decir, mediante un acuerdo celebrado con la Administración actuante, la jurisprudencia de esta Sala ha venido declarando que dichos convenios son auténticos contratos, porque participan de todos los elementos de esas clásicas instituciones jurídicas. Y en la medida que dicho contrato no solo se celebra con una Administración pública, sino que se hace en el ejercicio de sus potestades administrativas (las de ejecución del planeamiento) que es su objeto y causa, se ha concluido que nos encontramos con un contrato administrativo. En ese sentido debe señalarse que estos convenios se deben estimar incluidos en la regla residual que de los mismos se establece en el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Y siendo ello así, el régimen a que se someten dichos convenios es a su normativa específica, establecida en la mencionada Ley. Conforme al párrafo segundo del mencionado precepto, estos contratos se regirán

por dicha Ley, entre otras materias, en cuanto a su "extinción" y supletoriamente por "las normas de derecho privado", normas representadas en principio y como consta en las sentencias de instancia y en el mismo auto de admisión, por el Código Civil.

En ese sentido cabe recordar que la teoría general del derecho establece que con relación a los supuestos de ineficacia de los negocios jurídicos, en general y, por tanto, también para los contratos, se ha de partir del presupuesto de que estos negocios requieren la concurrencia de voluntades contrapuestas y unas finalidades compatibles, que se somete a una serie de requisitos establecidos por la propia legislación para que produzca sus plenos efectos, de tal forma que si se ejecutan las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de ellas y se llega a una completa ejecución de sus fines, el contrato, en palabras del artículo 209 de la LCSP, se extingue, porque con su cumplimiento se agotan sus efectos.

Ahora bien, durante la vigencia del contrato pueden producirse situaciones patológicas por el incumplimiento de algunas de los presupuestos y condiciones que la ley impone para que produzca sus efectos, haciendo perder su eficacia al contrato, que sería la alternativa a su cumplimiento como se declara en el precepto mencionado. Pues bien, esos supuestos de ineficacia, sin pretender un examen exhaustivo, puede producirse, bien porque ya en el momento de realizar el concierto de voluntades se incurra en vicios esenciales que impidan producir los efectos previstos por la norma, supuesto que comporta la declaración de nulidad o anulabilidad que, en la medida que vicio del negocio se sitúa en su génesis, comporta que, en puridad de principios, el negocio nunca ha debido surgir al mundo jurídico y no debe producir efecto alguno y, si los ha producido, deben desaparecer del mundo jurídico, aun cuando dicha declaración se realice una vez que el negocio ya ha surtido todos o algunos de sus efectos. Es decir, la declaración de nulidad o anulabilidad tiene efectos *ex tunc*.

Diferente del supuesto de nulidad o anulabilidad es el de la resolución del negocio jurídico, porque en este supuesto el negocio se ha celebrado válidamente y, en consecuencia, despliega sus efectos iniciales o incluso ulteriores, aunque no todos; no obstante, por alguna circunstancia surgida durante la vigencia del negocio se ocasiona su pérdida de eficacia porque se ha contravenido las condiciones que en él se impusieron y la ley impone que el negocio deja de producir los efectos que con él se habrían pretendido. Es por ello por lo que, en tales supuestos, en la medida que el negocio había sido eficaz hasta un determinado momento, los efectos de esa declaración de resolución son *ex nunc*, porque solo tienen relevancia desde el momento en que se hace tal declaración, sin que sus efectos se retrotraigan al momento de la celebración del negocio.

Ese esquema, que se ha elaborado por la doctrina, está implícito en la LCSP y, con mayor confusión, en nuestro viejo CC, como se ha encargado de poner de manifiesto la jurisprudencia. Y así, nuestro primer texto de derecho privado establece una regulación, no sin cierta confusión, de teoría general de las obligaciones que más bien cabe aplicar a todo negocio jurídico, haciendo referencia a la nulidad en el artículo 1.303, aunque propiamente se refiere a la anulabilidad; y a la resolución en el artículo 1.124. En el primer caso, el efecto es que, acorde con la ineficacia absoluta del contrato,

"los contratantes deben restituirse recíprocamente las cosas que hubiesen sido materia del contrato, con sus frutos, y el precio con los intereses." Con relación a la resolución, se dispone en el segundo de los mencionados preceptos que el efecto es el "resarcimiento de daños y abono de intereses."

Con mayor rigor técnico se regula la ineficacia de los contratos en la LCSP que contempla esa tipología de supuestos de ineficacia. Así en los artículos 38 a 40 se refiere el Legislador a los supuestos de nulidad o anulabilidad, en sintonía con lo que se establece, con carácter general para toda la actividad administrativa, en los artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los que termina remitiéndose. Acorde con lo antes señalado, a las causas de nulidad de pleno derecho se refiere el artículo 39, además de la remisión a los supuestos del artículo 47 de la Ley de procedimiento, en el que se recoge una serie de supuestos en los que cabe apreciar que están referidos al momento inicial de celebración del contrato. Otro tanto cabe concluir de los supuestos de anulabilidad que se regulan en el artículo 40 de la LCSP.

La LCSP contempla también los supuestos de ineficacia sobrevenida de los contratos, esto es, la resolución, y a ella se refiere en el artículo 209 como uno de los supuestos de extinción, una vez el contrato se ha perfeccionado y ha comenzado a producir los efectos queridos por las partes. Pues bien, las causas previstas para la resolución se describen en el artículo 213 y todas ellas, conforme se corresponde con la naturaleza de este supuesto de ineficacia, están referidas a un supuesto posterior al inicio del contrato, es decir, el contrato ha surtido plenos efectos hasta un momento determinado en su devenir y, por la concurrencia de algunas de las causas legales referidas, deja de producirlos. En lógica consecuencia con dicha circunstancia, los efectos de esa invalidez no pueden retrotraerse al momento inicial del contrato, porque el contrato legítimamente fue eficaz, por ello los efectos de la invalidez han de ser desde el momento en que concurre la causa de resolución, esto es, tiene efectos ex nunc.

En cuanto a los efectos de uno y otro supuesto de invalidez, se regulan en la LCSP con cierta claridad. Así, con relación a los supuestos de nulidad o anulabilidad, el artículo 42 dispone que procederá "restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor", sin perjuicio de que, si existe culpa de alguna de las partes, deberá además "indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido". Por lo que se refiere a los efectos de la resolución por alguna de las causas establecidas en la Ley, se dispone en el artículo 213 que procederá "el pago de los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen".

Esos efectos difieren sensiblemente y comportan mayor complejidad cuando las cosas, en el caso de la nulidad, anulabilidad o resolución, se trata de una cantidad de dinero. En efecto, en tales supuestos el mecanismo para el restablecimiento del equilibrio financiero que ha de buscarse en uno y otro supuesto de invalidez ha de articularse por la vía de los intereses. Pues bien, cuando se trata de reintegrar una cantidad de dinero que se había percibido y ha de ser restituido, que es el caso de los supuestos de nulidad o anulabilidad, los intereses tienen naturaleza compensatoria, esto es, tratan de compensar la cantidad que debe percibir el afectado por la ineficacia a la fecha a que se retrotraen los efectos de la nulidad o anulabilidad, de ahí que el cómputo

de esos intereses deban diferirse al momento en que se hizo el pago; porque si los efectos de esa declaración de nulidad o anulabilidad comporta la restitución de las cosas al momento en que se celebró el contrato, y la cosa es, en estos supuestos, la cantidad de dinero entregada en su momento, pero actualizada a cuando se haga la declaración. Por el contrario, cuando la cantidad de dinero que debe percibir cualquiera de las partes del contrato sea consecuencia de su resolución, en cuanto que pretende resarcir los daños y perjuicios ocasionados, los intereses tienen un efecto indemnizatorio y, por tanto, su cómputo ha de referirse al momento en que se declara.

Aplicando la anterior argumentación al caso de autos, autos nos encontramos con un supuesto de resolución de un convenio cuya invalidez fue declarada precisamente por la sentencia del Juzgado y en base a un incumplimiento municipal, en concreto y como se deja constancia en la mencionada sentencia, por la declaración de concurso del agente urbanizador que debía ejecutar el proyecto de urbanización que, a su vez, constituía el presupuesto de la edificación de los terrenos. Fue esa declaración de concurso la que, a la postre, comportó la revocación de las previsiones del planeamiento para el desarrollo urbanístico de los terrenos. Es decir, como con clara expresividad se declara por el juez de instancia al examinar el cálculo de los intereses de las cantidades abonadas por los propietarios, los intereses son debidos "no desde la fecha de su efectivo ingreso hasta el pago de la misma, como solicita la parte actora, pues durante todo este tiempo el Convenio ha desplegado sus efectos jurídicos, sino desde el momento en que la parte actora formula su reclamación contractual al Ayuntamiento demandado, solicitando la resolución de dichos Convenios y la restitución de las cantidades ingresadas."

Y contestando a la cuestión casacional responde la Sala del TS diciendo que cuando se declare la invalidez de un convenio urbanístico de monetarización por las cesiones de terrenos gratuitas que deban realizar los propietarios a la Administración actuante, deberá discriminarse si la invalidez lo es por causa de resolución, en cuyo caso los intereses se calcularán desde que se reclamen por el perjudicado; o si se trata de una causa de nulidad o anulabilidad del convenio, en cuyo supuesto, los intereses se calcularán desde la fecha en que se hizo el pago de la cantidad reclamada.

### **FUNCIONARIOS PÚBLICOS. ARQUITECTOS TÉCNICOS Y APAREJADORES. NO ES OBLIGATORIA LA COLEGIALIACIÓN EN LA RELACIÓN FUNCIONARIAL. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 1116 de 24 de junio, de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 1989/2022.*

*Ponente: Luís María Díez-Picazo Giménez.*

El supuesto de hecho fue el siguiente. La demandante en la instancia y ahora parte recurrida es funcionaria del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, en condición de Arquitecta Técnica. En su día solicitó que la Administración municipal le reembolsara

el importe de las cuotas de su colegio profesional. Como fundamento de su solicitud, invocó un acuerdo sobre condiciones de trabajo celebrado entre el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón y sus funcionarios, según el cual la Administración municipal debe hacerse cargo del coste de la colegiación de aquellos funcionarios para los que la afiliación a un colegio profesional sea necesaria para el ejercicio de sus funciones. Dicha solicitud fue denegada por resolución de 21 de diciembre de 2020, por entender que de conformidad con el art. 32 de los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos (Real Decreto 1471/1977) no es preceptiva la colegiación para "el ejercicio profesional (...) como consecuencia de su relación funcional", mientras que sí lo es para los "trabajos particulares" que puedan realizar esos mismos funcionarios.

La cuestión de interés casacional, pues, consiste en determinar si cabe entender vigente la previsión recogida en el artículo 32 del Real Decreto 1471/1977, de 13 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General y Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, según la cual, el ejercicio profesional por los funcionarios públicos, como consecuencia de su relación funcional, no obliga a la colegiación. Y el artículo 32 es la norma objeto de interpretación.

La Sala del TS declara que no aprecia ningún motivo por el que el art. 32 de los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos haya de considerarse tácitamente derogado. El art. 3 de la Ley de Colegios Profesionales es anterior y, por consiguiente, podría ser relevante a efectos de la validez del precepto reglamentario, pero no determinante de su derogación. Y en cuanto a las modificaciones de la Ley de Colegios Profesionales posteriores a 1977, cuando se aprobó el citado precepto reglamentario, no se especifica qué nueva norma de aquella sería incompatible con este.

Tampoco la reserva de ley impuesta por el art. 36 de la Constitución sobre el régimen jurídico de las profesiones colegiadas es base suficiente para afirmar que un precepto reglamentario preconstitucional atinente a un aspecto del régimen jurídico de una profesión regulada, como es el aquí examinado, ha quedado tácitamente derogado. La verdad es que asiste la razón al recurrente cuando dice que la reserva de ley del art. 36 de la Constitución, tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional, no es exigible con respecto a los reglamentos preconstitucionales. Véase, en este sentido, la STC 194/1998.

Debe concluirse, a la vista de todo lo anterior, que el art. 32 de los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos no ha sido tácitamente derogado. Solo quedaría así la alegación de que dicho precepto reglamentario era ya en origen incompatible con lo establecido en el art. 3 y la disposición adicional 1ª de la Ley de Colegios Profesionales. Pero este reproche no puede ser acogido, porque se trata de un precepto reglamentario que ha venido siendo aplicado durante casi cincuenta años, sin que conste que su validez por insuficiencia de rango normativo haya sido hasta ahora puesta en tela de juicio. Declararlo ahora inválido por ese motivo sería un puro ejercicio de formalismo, poco compatible con la estabilidad de las normas exigida por el principio de seguridad jurídica.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que el art. 32 de los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos está vigente y es válido.

**EMPLEADOS PÚBLICOS. PERSONAL LABORAL FIJO DISCONTINUO.  
COMPATIBILIDAD PARA OTRO PUESTO DE TRABAJO EN EL SECTOR  
PÚBLICO DURANTE EL PERIODO DE INACTIVIDAD LABORAL.  
COMPATIBILIDAD. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 1164/2024 de 1 de julio de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 2971/2022.*

*Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si el periodo de inactividad laboral en las relaciones laborales del personal temporal discontinuo, debe considerarse como desempeño de actividad en el sector público y, como tal, sujeto en consecuencia al régimen de incompatibilidades regulado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas; y la norma jurídica objeto de interpretación es el artículo 1.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Los hechos fueron los siguientes. Una persona obtuvo un contrato de duración determinada suscrito el 15 de julio de 2019 al amparo del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y para desempeñar, como personal laboral temporal, fijo discontinuo de bombero forestal en la Comunidad Autónoma de Galicia

Mientras estaba en vigor dicho contrato presentó solicitud para compatibilizar, exclusivamente en los periodos de inactividad laboral que caracterizan al contrato de los trabajadores fijos discontinuos, el puesto de bombero forestal temporal con un puesto de peón de brigada de gestión y repoblación forestal en un Ayuntamiento para el que fue nombrado por resolución de la Alcaldía del mismo.

La Función Pública de Galicia desestima la petición. Recurrida la desestimación por el trabajador es estimado el recurso por el juzgado de lo contencioso administrativo, cuya sentencia es recurrida en apelación por la Junta de Galicia, recurso que es estimado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad, resolución que es objeto del presente recurso de casación.

La Sala del TS dice que considera conveniente partir del artículo 7 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 "El personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así

lo dispongan", y que según el artículo 12 del EBEP: "Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas".

Y, dado que nos movemos en una situación laboral derivada del artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, dedicado al contrato fijo-discontinuo, deberemos atender a sus apartados 5 y 8, que son de este tenor literal:

"5. Los convenios colectivos de ámbito sectorial podrán establecer una bolsa sectorial de empleo en la que se podrán integrar las personas fijas-discontinuas durante los periodos de inactividad, con el objetivo de favorecer su contratación y su formación continua durante estos, todo ello sin perjuicio de las obligaciones en materia de contratación y llamamiento efectivo de cada una de las empresas en los términos previstos en este artículo. [...]

8. Las personas trabajadoras fijas-discontinuas tendrán la consideración de colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral durante los periodos de inactividad."

Por otra parte, considera tres reglas básicas del artículo 1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas:

1ª) PROHIBICIÓN DE DOBLE ACTIVIDAD O PUESTO: "no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos previstos en la misma".

2ª) PROHIBICION DE DOBLE REMUNERACION: "no se podrá percibir, salvo en los supuestos previstos en esta Ley, más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas".

3ª) SALVAGUARDA DE INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD: "el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia".

Y respecto a la compatibilidad con actividades públicas, tomaremos en consideración las tres reglas que establece:

1ª) POSIBILIDAD DE COMPATIBILIDAD: educación, sanidad, e interés público (sólo podrá prestarse en régimen laboral, a tiempo parcial y con duración determinada, en las condiciones establecidas por la legislación laboral)

2ª) AUTORIZACION DE COMPATIBILIDAD: "Para el ejercicio de la segunda actividad será indispensable la previa y expresa autorización de compatibilidad".



3ª) SALVAGUARDA DE JORNADA Y HORARIO: la autorización de compatibilidad "no supondrá modificación de la jornada de trabajo y horario de los dos puestos y que se condiciona a su estricto cumplimiento en ambos.

De ese marco normativo puede extraerse, como primera afirmación, que legalmente no es imposible que el personal laboral discontinuo, ya esté unido a la Administración por una relación indefinida o a tiempo parcial, pueda desempeñar en los periodos de inactividad una segunda actividad laboral. Así, el artículo 16.5 del ET permite que por convenio colectivo puedan establecerse bolsas de empleo en la que se podrán integrar las personas fijas-discontinuas durante los periodos de inactividad, y ello con una doble finalidad: "con el objetivo de favorecer su contratación y su formación continua". Es decir, el ET contempla la posibilidad de que los fijos discontinuos (por igualdad, también los temporales discontinuos) puedan desempeñar una segunda actividad en los periodos de inactividad que caracteriza su relación laboral, sin excluir que pueda serlo en el sector público.

Una segunda afirmación es que la Ley de Incompatibilidades de 1984, pese a su indudable vocación de generalidad, pues alcanza a "todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo" (artículo 2.2), no puede oponerse a las previsiones básicas aplicables al empleado público con condición de personal laboral discontinuo, que sobrepasan por expresa previsión legal esa regla general de incompatibilidad y que respetan una regla esencial en materia de incompatibilidad ya que el ET prevé que esta compatibilidad en periodos de inactividad lo sea "sin perjuicio de las obligaciones en materia de contratación y llamamiento efectivo de cada una de las empresas en los términos previstos en este artículo"; es decir, lo hace en salvaguarda de los principios o reglas de prohibición de doble actividad y de doble remuneración, ello porque se regula la segunda actividad para periodos de inactividad, caracterizada por ausencia de actividad material y de percepción de remuneración.

Y en base a esto responde a la cuestión de interés casacional objetivo diciendo que el periodo de inactividad laboral en las relaciones laborales del personal laboral temporal fijo discontinuo debe considerarse compatible con el desempeño de una segunda actividad en el sector público siempre que ésta se lleve a cabo dentro del periodo de inactividad laboral de la relación discontinua y no impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes inherentes a ella ni comprometa la imparcialidad o independencia de su desempeño.

**FUNCIONARIOS PÚBLICOS. PERSONAL DE LIBRE DESIGNACIÓN.  
NATURALEZA. DEBER DE MOTIVAR EL CESE. CONTROL JURISDICCIONAL.  
INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 1165/2024 de 1 de julio, de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 2678/2022.*

*Ponente: José Luís Requero Ibáñez.*

Una persona fue nombrada mediante el sistema de libre designación, Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por Decreto de 22 de noviembre de 2018 y fue cesado por resolución de 11 de noviembre de 2019, del Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, lo que recurrió jurisdiccionalmente.

La sentencia de primera instancia, ratificados sus argumentos por la de apelación desestimó la demanda con base, en síntesis, en las siguientes razones:

1º La causa del cese fue una pérdida de confianza que obedeció a diversas razones.

2º Reproduce parte de la sentencia 1198/2019, de 19 de septiembre (casación 2740/2017), de la misma Sala del TS en la que se exponen los criterios para el control del cese de cargos de libre designación.

3º La motivación del cese está en la propia resolución impugnada, que transcribe el informe-propuesta del Concejal Delegado de Seguridad. En ella, de forma "detallada y pormenorizada", se exteriorizaron las causas y razones del cese, luego el demandante las conoció.

4º Aborda diversos motivos procedimentales de impugnación y con base a la jurisprudencia del TS, sostiene que el funcionario de carrera que desempeña un puesto clasificado como de libre designación tiene un mero interés en su permanencia, no un derecho a la inamovilidad en el puesto. Rechaza asimismo que el demandante alegue unas razones propias de la rigidez propia del procedimiento disciplinario.

5º El juez de instancia, además, hace suyo lo alegado por el Ayuntamiento en el sentido de que, aun cuando se declarase nulo el cese, se le podría volver a cesar, postulado que considera "pleno de lógica y sentido común".

6º Finaliza reiterando "que la sentencia 1198/2019 declaró que la razón o razones del cese no serán enjuiciables en lo que tiene de libre apreciación, por lo que por más que las afirmaciones de la Resolución objeto de recurso irriten (legítimamente) a D. Jesús Manuel, este Órgano judicial no puede entrar a su consideración y ello en atención a la naturaleza del puesto desempeñado".

La cuestión de interés casacional consiste en determinar el alcance de las facultades del órgano jurisdiccional para apreciar, valorar y enjuiciar la realidad o veracidad de los motivos aducidos por la Administración para justificar el cese en puesto de trabajo obtenido mediante el sistema de libre designación. Y las normas jurídicas objeto de interpretación son el artículo 80 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, el artículo 58.1 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, y el artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, en relación con los artículos 9.3 y 24 de la CE.

Dice el TS que hay jurisprudencia consolidada sobre el control del cese de funcionarios designados para la provisión de destinos por el sistema de libre designación. Esta jurisprudencia la recoge el recurso de casación, la citan tanto el juez de instancia como la Sala de apelación y lo que se ventila ahora es su correcta interpretación y aplicación.

Esa jurisprudencia parte de que, ya sea concurso de méritos, como de libre designación, son formas de provisión de puestos que se insertan en la lógica de la carrera funcional. El concurso implica seleccionar mediante la integración de elementos objetivos, evaluables y predeterminados (grado, antigüedad, titulaciones, etc.); en la libre designación el juicio de idoneidad se basa en la confianza de que el aspirante desempeñará adecuadamente un puesto caracterizado por la especial responsabilidad y que justificó su clasificación como de libre designación.

También dice la jurisprudencia que la confianza de la libre designación no es la confianza exclusivamente personal, propia del nombramiento para cargos eventuales - asesores, jefes de gabinete e, incluso, cargos directivos- a los que se refiere el artículo 12 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado como texto refundido por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP).

La confianza que implica la libre designación es otra, atiende a los cometidos y exigencias del puesto, y en el juicio de idoneidad se sustituyen baremos objetivos por la ponderación de aspectos de libre valoración como la andadura y experiencia profesional, formación, proactividad, disposiciones del aspirante, identificación con la política, planes, programas, etc.; todo en relación con el puesto objeto de cobertura.

En coherencia con el nombramiento, el cese del libremente elegido exige un juicio de inidoneidad sobrevenida que no puede despacharse apelando al eslogan de que el "libremente nombrado, libremente puede ser cesado". Ciertamente hay un núcleo de libre apreciación tanto de la idoneidad como de la inidoneidad que no cabe sustituir judicialmente. Ahora bien, aparte de la debida motivación, esto no quita para que en caso de cese se plantee la certeza de los hechos determinantes, pues no hay motivación materialmente válida si la ofrecida no es cierta). Formalmente podrá haberla, pero si no es cierta, la motivación padece en lo sustancial y cabe así oponerle porque estamos ante una de las formas de provisión de puestos funcionariales (cfr. artículo 78.2 de. EBEP).

A partir de lo expuesto se entra en el casuismo. Podrá justificarse esa inidoneidad alegando, por ejemplo, un cambio en el cometido o requerimientos del puesto, pérdida o disminución de las condiciones del titular y que determinaron un juicio positivo sobre su idoneidad, que por la forma de conducirse el funcionario ese juicio de idoneidad no fue acertado, etc.; y podrá estarse ante hechos puntuales o ante la valoración de su andadura. Esa variedad de razones y situaciones podrá revisarse en cuanto a su realidad y el enjuiciamiento de la causa o causas de esa inidoneidad sobrevenida no debe hacerse, necesariamente, desde la lógica del enjuiciamiento de resoluciones disciplinarias.

La Sala es consciente de que, aun en el caso de invocarse razones inexactas, algo se ha roto ya en esa relación de confianza profesional entre el cesado y la

Administración: podrá estimarse la demanda, pero esa confianza profesional está ya afectada. Esto podría plantear -así lo recoge la sentencia de instancia- qué efecto útil tiene una sentencia estimatoria pues, reintegrado en el puesto, podrá ser cesado de nuevo pretextando, no ya razones inexactas, sino otras fundadas que integren la idea de inidoneidad. Esto podrá ser así, pero no por ello la sentencia favorable pierde su utilidad: aparte de lo que afecte a diferencias salariales o a la carrera profesional, siempre hay un bien digno de protección como es el buen nombre o la fama y el prestigio profesional del cesado.

En consecuencia y respondiendo a la cuestión casacional, la Sala del TS reitera su jurisprudencia y declara que sí cabe oponer frente al cese en un puesto de libre designación, que los hechos que se alegan como determinantes son inciertos, lo que valorará el juez atendiendo a lo alegado y, en su caso, a las pruebas practicadas conforme a las reglas de la carga probatoria.

**CORPORACIONES LOCALES. MOCIÓN DE CENSURA. CONVOCATORIA DE PLENO. EL ACTO DE LA CONVOCATORIA DEL PLENO PARA DEBATIR LA MOCIÓN DE CENSURA TIENE LA NATURALEZA DE ACTO DE TRAMITE. INADMISIBILIDAD DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO CONTRA LA CONVOCATORIA. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 1166/2024 de 1 de julio, de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 2718/2022.*

*Ponente: José Luís Requero Ibáñez.*

Las cuestiones que presentan interés casacional son las siguientes: 1ª, que se determine si la convocatoria para votar la moción de censura constituye un acto de trámite cualificado o un mero acto de trámite no recurrible, y 2ª, que se resuelva si la mayoría cualificada para proponer una moción de censura, prevista en el artículo 197.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, exige o no que se haya constituido el grupo político municipal o que de hecho haya funcionado como tal.

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; 197.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y 23.2 de la Constitución Española.

Para la cabal comprensión del pronunciamiento de la Sala del TS, es preciso profundizar en los antecedentes del supuesto y consideraciones previas.

1.- El Ayuntamiento de Arapiles, en Salamanca, cuenta, en la época de autos, con siete concejales. A las elecciones municipales de 2019, de los siete concejales, tres concurrieron en las listas del PSOE, dos por el PP y otros dos por el partido Ciudadanos. Sólo los concejales de Ciudadanos formaron grupo político municipal. Al constituirse el ayuntamiento el 15 de junio de 2019 resultó elegido D. A, uno de los candidatos que concurrieron en las listas del PSOE.

2.- El 14 de enero de 2020 se presentó contra el alcalde don A, una moción de censura que fue presentada por cuatro concejales: los dos del PP, uno del grupo político municipal Ciudadanos y el cuarto, don B, que fue uno de los tres que concurrieron a las elecciones en las listas del PSOE, si bien no militaba en este partido y en la moción de censura era el candidato propuesto. La moción de censura prosperó y resultó elegido nuevo alcalde.

3.- El alcalde censurado, Sr. A, que había concurrido, como se ha dicho, en las listas del PSOE-, más los dos concejales que no promovieron la moción de censura -uno del PSOE y el otro del grupo municipal de Ciudadanos- interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la convocatoria del pleno para el 29 de enero de 2020; recurso en el que fue parte demandada el Ayuntamiento.

4.- En la demanda se planteó qué mayoría absoluta es exigible, si la de cuatro concejales -como así ocurrió- o bien la de cinco concejales, conforme al artículo 197.1.a) párrafo segundo, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG, que prevé que si: "... alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias".

5.- En concreto se planteó la aplicación de la doctrina de la Junta Electoral Central, según la cual el artículo 197.1.a) párrafo segundo de la LOREG es aplicable aun cuando no se constituyan formalmente grupos políticos municipales si es que las corporaciones funcionan, de hecho y regularmente, con grupos municipales pues a lo que hay que estar es a la finalidad del precepto, que es evitar el transfuguismo.

6.- En su contestación a la demanda, el Ayuntamiento de Arapiles planteó la inadmisibilidad del recurso al amparo del artículo 25.1 de la LJCA, al considerar que el acto de convocatoria no era recurrible por ser de trámite. La sentencia de primera instancia rechazó la causa de inadmisibilidad porque, si bien lo es, es un acto de trámite cualificado.

7.- En cuanto al fondo, se planteó si la Corporación vino funcionando, de hecho y regularmente, en grupos municipales. La sentencia de primera instancia tuvo por probado que, a diferencia de Ciudadanos, ni los tres concejales del PSOE, ni los dos del PP, formaron un grupo político municipal, ahora bien, en Arapiles se habla de "grupo socialista", no como grupo político municipal en sentido formal, sino como expresión para referirse a los concejales elegidos por un partido.

8.- Concluye la sentencia de primera instancia que a la vista de los hechos probados y conforme a la doctrina de la Junta Electoral Central, la mayoría debió ser de cinco concejales pues don Calixto, firmante de la moción y elegido alcalde gracias a ella, fue en las listas del PSOE junto con el alcalde censurado, don A. Entiende así que la Corporación vino funcionando, de hecho y regularmente, con grupos municipales.

9.- La demanda fue estimada por el Juzgado de lo Contencioso competente.

10.- Contra la anterior sentencia el Ayuntamiento de Arapiles interpone recurso de apelación ante el TSJ de Castilla y León, recurso que fue desestimado, y contra el que el Ayuntamiento interpone el presente recurso de casación.

11.- En cuanto a la causa de inadmisibilidad, considera la Sala del TSJ de Castilla y León que el acuerdo de convocatoria del Pleno cuyo objeto es debatir la moción de censura, es un acto de trámite cualificado. La razón es que la LOREG prevé unos requisitos específicos que deben ser valorados -quiénes pueden presentarla y régimen de convocatoria-, lo que exceptúa las reglas ordinarias para que haya prontitud en la celebración; además se altera el régimen normal de celebración plenos, el pleno lo preside una Mesa de Edad a lo que se añade la forma de desarrollarse el debate, todo lo cual singulariza ese acto de convocatoria.

12.- Contra el acuerdo del Pleno se interpusieron dos recursos, a resultas de los cuales se anuló el acuerdo de aprobación de la moción de censura.

Y ya, entrando en la valoración que hace la Sala del TS, ésta se centra en la primera de las dos cuestiones de interés casacional, ya que le lleva a estimar el recurso de casación con lo que hace innecesario pronunciarse sobre la segunda.

Dice la Sala que, planteada así la cuestión de interés casacional, hay que recordar la regulación en la LOREG y en el ROF de la moción de censura en el ámbito municipal y del artículo 197.1.a) de la LOREG se deduce lo siguiente:

1º La moción debe promoverla un número de concejales que constituyan mayoría absoluta, previéndose una cláusula frente al transfuguismo y que es lo que está en el fondo del pleito: que si un concejal firmante forma, o ha formado, parte del grupo político municipal del alcalde censurado, se incrementa la mayoría en el mismo número del que esté o de los que estén en esa situación.

2º Además, la moción es constructiva, luego debe incluir un candidato cuya conformidad conste por escrito y, además, el escrito de la moción debe incluir las firmas autenticadas ante notario o ante el secretario municipal de los ediles promotores de la moción [artículo 197.1.b) de la LOREG].

3. En lo que ahora interesa, la moción pasa por dos filtros o controles que regula el artículo 197.1.b), c), d) y e) de la LOREG, en relación con el artículo 107.1 del ROF, y que resumimos así:

1º El primer filtro corresponde al secretario municipal, que comprueba que la propuesta de moción reúne los anteriores requisitos. Si los reúne extiende una diligencia en el mismo acto de presentación y, seguidamente, el escrito diligenciado se presenta en el registro general con el efecto de que el pleno queda "automáticamente convocado".

2º De esta manera, la convocatoria -que es lo impugnado en autos- es por ministerio de la ley, además la LOREG concreta los detalles de la convocatoria del pleno: se notifica la convocatoria a todos los concejales en un día desde la presentación, el pleno es extraordinario, se celebra a las doce horas del décimo día hábil siguiente a su registro.

3º Convocado así el pleno, la LOREG prevé un segundo filtro o control por parte de la Mesa de Edad que preside el pleno. La función de la Mesa de Edad en principio es

limitada -da lectura a la moción de censura- pero ejerce esa función de control que sí es relevante: constata en ese mismo momento que se mantienen los requisitos antes mencionados para poder seguir con su tramitación.

4. Expuesto lo anterior, no se plantea la impugnabilidad del acuerdo del pleno, tampoco de lo que decida antes la Mesa de Edad tras comprobar que se mantienen los requisitos para la moción y que comprobó el secretario, sino si el acto de convocatoria es impugnabile y que, como hemos visto, se produce en sede de la secretaria municipal. Lo que se cuestiona es si este acto de trámite es cualificado conforme al artículo 25.1 de la LJCA: si es de los que deciden directa o indirectamente el fondo, o determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, o causan indefensión, o perjuicios irreparables a derechos, o intereses en conflicto.

5. En cuanto a si la convocatoria del pleno extraordinario decide directa o indirectamente el fondo, esto es, el resultado de la moción, ya hemos dicho que, si el secretario constata que la moción reúne los requisitos antes expuestos, la convocatoria es automática, ope legis, luego no decide directa o indirectamente el fondo que en este caso será lo que resulte de debatir y votar la moción por el órgano político soberano que es el pleno. Este paso, repetimos, se desarrolla en sede de la secretaria municipal, se ciñe a los requisitos de presentación, objetivos, reglados y, si no concurren, no habrá convocatoria, lo que sí será un acto de trámite cualificado; si la constatación es positiva, no será un acto de trámite cualificado, antes bien, es un acto de trámite que permite seguir el procedimiento y no predetermina el resultado final.

6. Si el requisito de procedibilidad de la convocatoria plantea dudas y exige un juicio jurídico valorativo, puede que lo haga constar la secretaría en la diligencia, se convocará el pleno y será en ese segundo momento en el que se abordará la duda o la objeción. De actuar así la secretaria, no por ello es un acto de trámite que predetermina el resultado del procedimiento que es, repetimos, la censura o no del alcalde. Por tanto, que pese a la duda se convoque el pleno, no significa que se prejuzgue su resultado, ni en la prosperabilidad de la moción ni, antes, en su procedibilidad: sólo se traslada la decisión al segundo control que se desarrolla en una instancia ya política, aun con asesoramiento técnico.

7. En cuanto a si la convocatoria es un acto de trámite cualificado porque imposibilita continuar el procedimiento, para rechazar tal supuesto basta estar a lo antes razonado. Y respecto de si la convocatoria es un acto que causa un daño irreparable, la conclusión es que, de celebrarse, en sí no lo causa; sí podrían tener un efecto dañoso que no se celebre el pleno o que, celebrado, no se debatiese y votase la moción, y el eventual daño sería para los promotores de la moción, o para alguno de ellos, ya que no podrían "firmar" una segunda moción durante su mandato, de votarse la moción.

8. Por tanto, en caso de que se convoque el pleno y sea controvertida la concurrencia de alguno de los requisitos de la convocatoria, lo expuesto invita a no aventurarse a su impugnación aislada, pues vistos los plazos fugaces de la LOREG para celebrar el pleno de censura, no se pierde la oportunidad de oponer la impertinencia de la convocatoria; y, si se da el paso, y se impugna, lo mejor será ampliar el recurso

jurisdiccional al acuerdo del pleno, lo que permitirá enjuiciar la corrección del procedimiento de moción.

9. Sí hay otros argumentos favorables a la admisibilidad de la impugnación aislada de la convocatoria. Una vendría de la regla que se sigue en el procedimiento especial de tutela de los derechos fundamentales, en el que es admisible impugnar un acto de trámite que lesiona un derecho fundamental. En este caso, la convocatoria percute en el derecho fundamental a la participación política (artículo 23.2 de la Constitución), tanto del alcalde censurado como de los concejales de la mayoría, ante la eventualidad de quedar privados del ejercicio del cargo y del gobierno municipal. Y afecta al mismo derecho de los concejales censurantes al ejercer un aspecto de su *ius in officium* en caso de rechazarse convocar, o no votar la moción por defectos de la presentación.

10. Sin embargo, hay razones para no aplicar tal criterio. Una formal y no especialmente poderosa sería que no se ha seguido este procedimiento por las reglas de los artículos 114 y siguientes de la LJCA; la segunda, que la afectación del derecho fundamental no la causa la convocatoria, sino la celebración del pleno en el que se apruebe la moción de censura tras debatirse y, en su caso, rechazarse la exigencia de una mayoría absoluta cualificada ex párrafo segundo del artículo 197.1.a) de la LOREG.

11. Y otro argumento vendría del lado del derecho a la tutela judicial efectiva. En efecto, si la convocatoria no es impugnabile, se celebra el pleno y triunfa la moción, en ese acto se proclama al nuevo alcalde electo. Tal automatismo hace atractivo instar la tutela cautelar del artículo 135 de la LJCA contra el acto de convocatoria para evitarla, sin embargo, aun así, no se altera su naturaleza de acto de trámite no cualificado, pues siempre puede pretenderse respecto de lo que acuerde la Mesa de Edad o, en su caso, el pleno.

12.- El que la convocatoria no sea un acto de trámite cualificado evita duplicidad de impugnaciones pues cabe plantear la ilegalidad de todo el procedimiento al impugnar el acuerdo final del pleno en el que se debata y, en su caso, se apruebe la moción de censura, esto sin perjuicio de impugnar el acto de convocatoria y ampliar el recurso al acuerdo del pleno. Ayuda a tal posibilidad la fugacidad de los plazos, lo que permite, ad cautelam, acumular ya en un solo recurso jurisdiccional todos esos actos.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que de conformidad con el artículo 93.1 de la LJCA, diciendo que, en este caso, la convocatoria del pleno extraordinario para el debate y votación de una moción de censura conforme al artículo 197.1 de la LOREG, viene impuesta *ope legis* una vez que el secretario municipal extienda la diligencia tras constatar que la moción de censura reúne las exigencias de los apartados a) y b) del artículo 197.1 de la LOREG, luego no es un acto de trámite cualificado del artículo 25.1 de la LJCA a los efectos de su impugnación aislada.

Y el final del asunto del caso concreto fue que casada y anulada la sentencia impugnada por la Sala del TS, ésta Sala actuando como tribunal de apelación estima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Arapiles contra la sentencia 136/2021, de 12 de mayo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Salamanca en el recurso contencioso-administrativo 17/2020, sentencia que se revoca, y declara inadmisibile el recurso contencioso-administrativo promovido por don



A y el concejal del PSOE y el de Ciudadano contra la convocatoria de 14 de enero de 2020 del pleno extraordinario del Ayuntamiento de Arapiles, realizada para el día 29 de enero de 2020.

## CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS. ES DE APLICACIÓN A LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LA NORMA VIGENTE AL TIEMPO DE LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 1259/2024 de 11 de julio, de la Sección 3ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 4289/2021.*

*Ponente: Eduardo Espín Templado.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar en relación a la declaración de caducidad del procedimiento de resolución contractual de un contrato sujeto a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, incoado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, está sujeto a los plazos de tramitación señalados en dicha Ley 39/2015; y, si en tal caso, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la referida Ley 39/2015, resulta de aplicación el plazo de ocho meses de tramitación especial de este tipo de procedimientos regulado en el artículo 212.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 212.8 y la disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

La Sala del TS declara que, para determinar el procedimiento de resolución de los contratos del sector público, sea cual sea la causa que determine la incoación, rige la jurisprudencia consolidada de que, en principio y salvo norma expresa en contra, las normas que rigen un procedimiento son las vigentes en el propio momento en que éste se aplica.

El procedimiento de resolución de un contrato público es un procedimiento autónomo, como lo demuestra el hecho de que vigente un contrato la resolución del mismo por cualquiera de las causas legalmente previstas, la Administración contratante ha de dictar una resolución de incoación del procedimiento de resolución de oficio a instancia del contratante, procedimiento que ha de seguir su tramitación y que finaliza con una resolución que deberá dictarse dentro del plazo de caducidad que corresponda. Y aunque las causas materiales de resolución que den causa a la incoación se rijan de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos públicos vigentes en el momento de su convocatoria de adjudicación, dicho procedimiento está sujeto a las normas vigentes en el momento en que se incoa. Todo ello lleva a la conclusión de que el procedimiento de resolución contractual iniciado en el caso de autos el 17 de septiembre

de 2018, fecha en que ya se encontraba en vigor la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, quedaba sometido a esta regulación y al plazo de caducidad de 8 meses que prevé su artículo 212.8.

En consecuencia, responde a la cuestión de interés casacional diciendo que el procedimiento de resolución de los contratos públicos está sometido a las normas vigentes en el momento en que se tramita dicho procedimiento. Por ello, en el caso de autos, el procedimiento de resolución incoado el 17 de septiembre de 2018 está sometido a la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 y al plazo de caducidad previsto en la misma, pese a que el contrato se adjudicó antes de la entrada en vigor de la citada ley.

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SERVICIOS DE ARQUITECTURA. LAS PRESTACIONES DE ESTE SERVICIO TIENEN CARÁTER INTELECTUAL. APLICACIÓN PARA LA SELECCIÓN DE LAS OFERTAS DE LAS ESPECIALIDADES CONENIDAS EN EL ARTICULO 145.4 DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. INMTERÉS CASACIONAL.**

*Sentencia número 1362 de 18 de julio, de la Sección 3ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 4379/2021.*

*Ponente: Diego Córdoba Castroverde.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar el alcance de la disposición adicional 41ª de la Ley de Contratos del Sector Público, donde se asigna a las prestaciones de arquitectura la naturaleza de actividad intelectual, y en concreto, en relación con el artículo 145.4 de la cita Ley cuándo los pliegos deben contener criterios relacionados con la calidad que representen, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.

Dice la Sala del TS que la sentencia impugnada, asumiendo el criterio sentado en otros tribunales, en concreto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia nº 187/2020 de 18 de septiembre (rec. 7415/2019) declara que "en toda prestación de servicios interviene el intelecto humano para considerar que el concepto de prestaciones de carácter intelectual que contempla el artículo 145.4 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, integra una categoría más cualificada, de la que solo forman parte aquellas prestaciones en cuyo desarrollo no solo intervienen funciones intelectivas sin más, sino que se refieren a trabajos que impliquen creatividad amparada por el derecho de propiedad intelectual en los ámbitos de las arquitectura, la ingeniería, la consultoría técnica y el urbanismo". Y más adelante añade "[...] esta Sala también considera que un contrato de Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud de la Obra de Reforma y Mejoras de un centro residencial no puede considerarse incluido dentro de la categoría de contratos con prestaciones intelectuales y que, pese a que exista una labor innovativa e intelectual en la que participen arquitectos, no constituyen el elementos esencial del mismo. En caso contrario, cualquier contrato en el que participe un arquitecto o haya participado con carácter previo a su ejecución, daría lugar a entender

que es una prestación intelectual y que deben cumplirse los criterios de adjudicación propios de este tipo de contrato".

Continúa diciendo la Sala del TS que La Ley 9/2017, de contratos del sector público, al igual que el Real Decreto Ley 3/2020, no contiene ninguna definición de lo que debe entenderse por prestación de carácter intelectual, pero la Disposición Adicional 41ª de la Ley de Contratos del Sector Público es clara cuando afirma que "Se reconoce la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley". La interpretación literal no deja lugar a dudas, pues reconoce que los servicios de arquitectura tienen la consideración de "prestaciones de carácter intelectual" y lo hace específicamente "con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley", lo cual implica que las especialidades de la Ley de contratos cuando hace referencia a las "prestaciones de carácter intelectual" son de aplicación cuando se contrata la prestación de servicios de arquitectura.

De modo que cuando en referencia a un contrato de servicios de arquitectura tanto los criterios de adjudicación como el pliego de cláusulas administrativas establecen que la evaluación de la oferta económica por lo que tan solo permite valorar los criterios de calidad con un 10 puntos, se está incumpliendo la previsión de la ley de contratos del sector público cuyo artículo 145.4, párrafo segundo de la LCS se dispone que "en los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar "al menos el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas [...]".

El hecho de que la Ley Propiedad Intelectual y la interpretación que la Sala Primera del Tribunal Supremo haya vinculado las prestaciones de carácter intelectual a la "originalidad" de la creación que genere un producto novedoso que permita diferenciarlo de los preexistentes, tiene un alcance y ámbito de aplicación completamente distinto al que nos ocupa y no puede extrapolarse ni servir como elemento de interpretación de la Ley de contratos en la que expresamente vincula las prestaciones intelectuales con los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo "con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley".

Y respondiendo a la cuestión de interés casacional planteada ha de afirmarse que la Disposición Adicional 41ª de la Ley de Contratos del Sector Público ("Se reconoce la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley") implica que la contratación de los servicios de arquitectura tiene la consideración de una prestación de carácter intelectual a los efectos de aplicar las especialidades contenidas en dicha norma sobre criterios de adjudicación como la contenida en el art. 145. 4 párrafo segundo de dicha norma en la que se establece que "en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar "al menos el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.

## CONVOCATORIAS

Resolución de 2 de septiembre de 2024, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se convocan para el ejercicio 2024 las ayudas dirigidas al apoyo a la prestación de servicios de asesoramiento (Intervención 7202.05. Asesoramiento básico PEPAC), previstas en la Orden de 8 de abril de 2024 por la que se aprueban las bases reguladoras aplicables a las Intervenciones de Desarrollo Rural] no SIGC de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva del **Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2023-2027** (intervenciones 7202.02, 7202.05, 7202.06 y 7202.07) y se modifica la Orden de 21 de octubre de 2019, relativa al procedimiento para la habilitación de entidades para la presentación y tramitación electrónica de las solicitudes de todo tipo de subvenciones y ayudas. [BOJA núm. 180 de 16 de septiembre de 2024.](#)

Orden de 23 de septiembre de 2024, por la que se regula y convoca la **XXIII edición del Certamen Literario Escolar Andalúz en materia de voluntariado «Solidaridad en Letras: El cuidado de las personas mayores a través del voluntariado»**. [BOJA núm. 189 de 27 de septiembre de 2024.](#)

Resolución de 24 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Innovación y Formación del Profesorado, por la que se convocan los **VII Premios para el reconocimiento a centros con buenas prácticas docentes en bibliotecas escolares y en el fomento de la lectura**, realizadas en el curso 2023-2024. [BOJA núm. 191 de 1 de octubre de 2024.](#)

Resolución de 25 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Consumo, por la que se convoca la fase autonómica del concurso escolar 2024-2025 **Consumópolis20: ¿Sabes lo que consumes? Únete a un consumo más consciente y solidario**. [BOJA núm. 192 de 2 de octubre de 2024.](#)

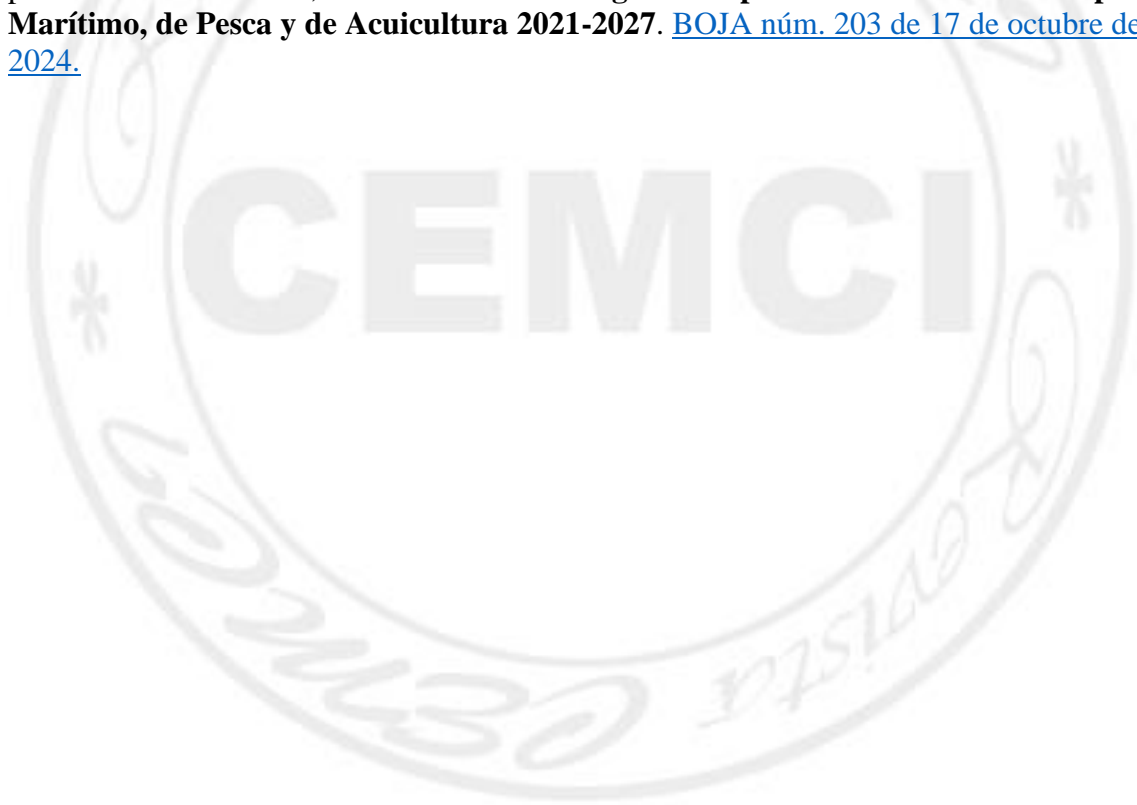
Resolución de 30 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Participación e Inclusión Educativa, por la que se establece la convocatoria de los **Premios Anuales a la Promoción de la Cultura de Paz y la Convivencia Escolar en Andalucía** para el curso escolar 2024/2025. [BOJA núm. 194 de 4 de octubre de 2024.](#)

Resolución de 30 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Fomento del Emprendimiento y la Formación Continua, por la que se convoca para el año 2024 la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a **entidades sin ánimo de lucro que fomenten la cultura emprendedora en el ámbito territorial de Andalucía**. [BOJA núm. 194 de 4 de octubre de 2024.](#)

Resolución de 8 de octubre de 2024, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se convoca en el año 2024 la concesión de subvenciones públicas regladas, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la **financiación de la oferta formativa de programas formativos de formación profesional para el empleo** dirigida a personas trabajadoras desempleadas. [BOJA núm. 199 de 11 de octubre de 2024](#)

Resolución de 7 de octubre de 2024, de la Viceconsejería, por la que se convoca la **XXXIX Edición de los Premios Andalucía de Periodismo**, correspondiente al año 2024. [BOJA núm. 203 de 17 de octubre de 2024](#).

Orden de 9 de octubre de 2024, por la que se convocan para el año 2024 las ayudas previstas en la Orden de 19 de agosto de 2024, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, por intervenciones que contribuyan a la prestación de servicios medioambientales por parte de la acuicultura, en el marco del **Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura 2021-2027**. [BOJA núm. 203 de 17 de octubre de 2024](#).





# **Ahora en el CEMCI**

**Revista digital CEMCI**

**Número 63/2024**





## AHORA EN EL CEMCI



### PLAN GENERAL DE ACCIÓN



Disponible para su consulta el [Plan General de Acción 2024](#), en el que se determinan las actividades y servicios a realizar a lo largo del año, junto con las novedades incorporadas tanto a nivel de organización y funcionamiento interno como externo.

El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online. Actualmente se está celebrando la IV edición de los Diplomas de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local, Planificación y Gestión de Recursos Humanos y Disciplina Urbanística.



El servicio [Mirador de necesidades formativas](#) es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

Por tanto a través de este servicio, se complementa a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa, fomentamos la acción formativa, el desarrollo profesional y la participación ciudadana desde el propio Centro.



Las actividades formativas convocadas por el CEMCI para el segundo semestre del año son:

- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. Los medios electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico previsto en la Ley 39/2015 LPACAP (XI edición). Formación virtual. Del 1 al 28 de octubre de 2024
- La formación paso a paso: talleres. Plan de Riesgos Laborales en las entidades locales: elaboración, aplicación y control. Formación virtual. Del 3 al 30 de octubre de 2024
- La formación paso a paso: talleres. Urbanismo para técnicos en la intervención de edificación y usos del suelo (IV edición). Formación virtual. Del 9 de octubre al 5 de noviembre de 2024
- La formación paso a paso: talleres. Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva (VII edición). Formación virtual. Del 16 de octubre al 12 de noviembre de 2024
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios (III edición). Formación virtual. Del 22 de octubre al 18 de noviembre de 2024
- La formación paso a paso: talleres. La contratación temporal en la administración local (V edición). Formación virtual. Del 23 de octubre al 19 de noviembre de 2024
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. Capacitación para miembros de órganos técnicos de selección (III edición). Formación virtual. Del 29 de octubre al 25 de noviembre de 2024
- Municipios de Granada al día. Curso: nuevos sistemas de gestión pública en las entidades locales. Formación virtual. Del 30 de octubre al 26 de noviembre de 2024
- Webinar local. Nuevo modelo de liderazgo en las administraciones públicas y ecosistemas de aprendizaje (en colaboración con la Asociación de Mujeres del Sector Público). Formación virtual. 5 de noviembre de 2024

- Cursos monográficos de estudios superiores. [La inspección local. Especial referencia a la inspección tributaria y urbanística](#). Formación virtual. Del 5 de noviembre al 2 de diciembre de 2024
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Situación actual de la plusvalía municipal \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 6 de noviembre al 3 de diciembre de 2024
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Gestión electrónica del padrón de habitantes](#). Formación virtual. Del 7 de noviembre al 4 de diciembre de 2024
- La formación paso a paso: talleres. [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(XII edición\)](#). Formación virtual. Del 12 de noviembre al 9 de diciembre de 2024
- La formación paso a paso: talleres. [Pon a tu ayuntamiento en el mapa: marketing digital en las entidades locales](#). Formación virtual. Del 12 de noviembre al 9 de diciembre de 2024
- La formación paso a paso: talleres. [Gestión tributaria de los impuestos y las tasas en las entidades locales \(X edición\)](#). Formación virtual. Del 13 de noviembre al 10 de diciembre de 2024
- La formación paso a paso: talleres. [Praxis del procedimiento administrativo local](#). Formación virtual. Del 21 de noviembre al 18 de diciembre de 2024
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Análisis del régimen jurídico actual de la función pública en entidades locales de Andalucía](#). Formación presencial. 28 y 29 de noviembre de 2024
- Municipios de Granada al día. [Curso: análisis de la Ley de Economía Circular de Andalucía y aplicación por las entidades locales](#). Formación presencial. 2 y 3 de diciembre de 2024
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Inteligencia emocional en el trabajo](#). Formación presencial. 11 y 12 de diciembre de 2024



Está disponible el resultado de la evaluación efectuada por el Jurado en sesión celebrada en Granada el día 24 de septiembre de 2024 de los trabajos presentados a la VI edición de [Premios CEMCI](#), con el siguiente resultado.



### Modalidad A: Prácticas municipales exitosas.

- Premio de 3.500 euros: Desierto.
- Mención Especial de 1.500 euros al equipo de trabajo del Ayuntamiento de Vallanca (Valencia). Representante Dña. Ruth Sánchez Férriz (Alcaldesa), por el trabajo titulado: “*Consejo Municipal de Personas Mayores de Vallanca*”.

### Modalidad B: Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local.

- Premio de 3.500 euros al equipo de trabajo formado por Dña. Concepción Campos Acuña (Pontevedra) y D. Manuel José García Rodríguez (Oviedo), por el trabajo titulado “*¿Cómo mejorar la contratación pública local?*”.
- Mención Especial de 1.500 euros a Dña. Patricia Lacal Romero (Zaragoza), por el trabajo titulado “*Las entidades locales como protagonistas del desarrollo urbano sostenible: hacia una planificación holístico-estratégica*”.



Mediante el servicio [Consulta al CEMCI](#), este Centro ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y

Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.

El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte el CEMCI en torno a las [acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica](#) con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.



También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

**GOBIERNO  
LOCAL  
ABIERTO Y  
TRANSPARENTE**

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o [Gobierno Abierto](#) en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

[Buenas prácticas.](#)

[Información de actualidad.](#)

[Legislación.](#)

[Directorio de perfiles de Twitter.](#)

A través del [Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales](#) queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.



El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conocéis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diérais a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en [cemci@cemci.org](mailto:cemci@cemci.org).

---

### CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

---

### PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI

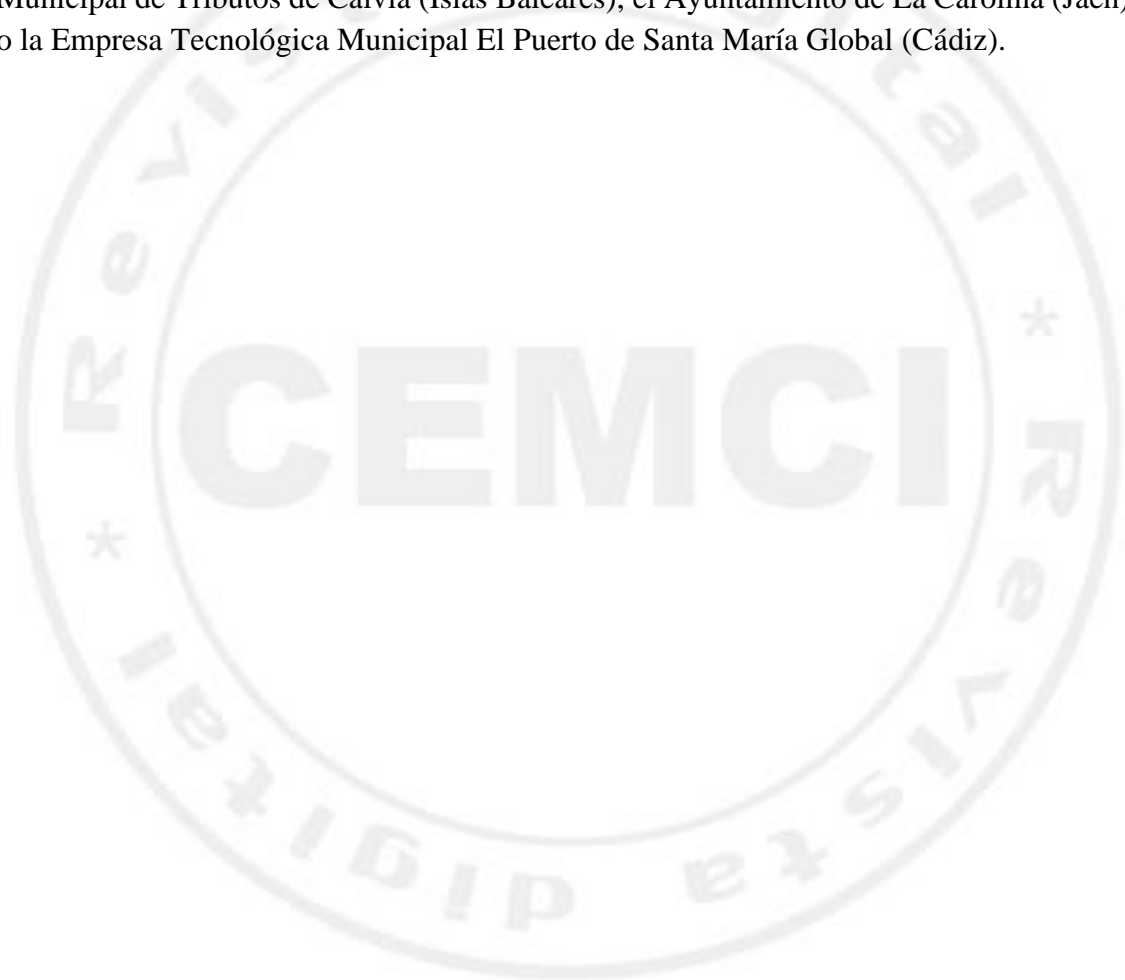


El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

## **OTRAS ACCIONES CEMCI**

### **RED DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS**

Se mantiene la colaboración del CEMCI con otras administraciones públicas y entidades privadas de análogo contenido, cuyas acciones se asemejan o concuerdan con las de este Centro, mediante el establecimiento de [Convenios Marco de colaboración](#). Recientemente se han firmado convenios con instituciones importantes, como la Oficina Municipal de Tributos de Calviá (Islas Baleares), el Ayuntamiento de La Carolina (Jaén) o la Empresa Tecnológica Municipal El Puerto de Santa María Global (Cádiz).



### Centro de Documentación Virtual

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.



Catálogo de [publicaciones](#), disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#). Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con [publicaciones@cemci.org](mailto:publicaciones@cemci.org).



[Catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local. Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecen.



Base de datos mantenida diariamente que está formada por reseñas de [artículos de las revistas](#) que se reciben en el CEMCI. Desde esta sección se puede consultar y solicitar los artículos que interesen.



Acceso a los [documentos](#) publicados en las secciones Tribuna y Trabajos de Evaluación de la Revista digital del CEMCI, junto a otros que se han considerado de interés.



Acceso al texto completo de las [disposiciones legales](#) que previamente han sido seleccionadas a través de los boletines de Actualidad Informativa.



La [Revista digital del CEMCI](#), de periodicidad trimestral, ofrece un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales.



[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.



Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).



Las PUBLICACIONES PREVISTAS para realizar próximamente son:

- Guía práctica del contrato de obra en las Entidades locales.
- Manual de comunicación estratégica local.
- Guía práctica para la implantación de la IA en los ayuntamientos.
- Cómo alcanzar los ODS a través de la contratación pública. Una visión desde lo local.
- Liderazgo femenino en el nuevo modelo de gestión pública.
- La jurisdicción contencioso-administrativa y su relación con la administración local.
- Cómo elaborar un plan de riegos laborales en las entidades locales.
- Consejo Municipal de Personas Mayores de Vallanca.
- ¿Cómo mejorar la contratación pública local?
- Las entidades locales como protagonistas del desarrollo urbano sostenible: hacia una planificación holístico-Estratégica

### ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS



Acceso al [catálogo de publicaciones](#) completo y actualizado que reúne todos los títulos editados por el CEMCI.



### REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines [www.cemci.org](http://www.cemci.org)

Síguenos a través de los medios sociales



## ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



[La reforma de la Administración Local y el futuro de las Diputaciones Provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales](#)

JULIO JOSÉ ENRÍQUEZ MOSQUERA

Colección: Temas de Administración Local, 121  
Septiembre 2024  
ISBN-13: 978-84-16219-64-3

### Resumen

El presente trabajo analiza el futuro de la organización territorial del Estado a nivel local, centrándose en el valor añadido que pueden aportar las Diputaciones provinciales mediante la prestación de servicios especializados a los Ayuntamientos. Pero, para realizar esta labor prospectiva, el autor responde primero a las preguntas que se derivan de las características de nuestra Administración local: ¿De dónde proviene nuestra planta municipal? ¿Por qué los municipios en España son tan pequeños? ¿Son así en el resto de Europa? Si no lo son, ¿cuál es la razón? Planteada en su momento la supresión de las Diputaciones provinciales, ¿existen en otros países instituciones similares? Si existen, ¿qué las diferencia de nuestras Diputaciones?, ¿qué funciones tienen?, ¿qué servicios prestan?, ¿qué criterio se debería utilizar para que un servicio sea prestado a nivel municipal o a nivel provincial?

A la luz del derecho comparado y de las experiencias de nuestro país, se da respuesta a estos interrogantes y se muestran las debilidades y fortalezas de nuestra institución provincial, planteando las cuestiones que deben ser objeto de reforma. Por último, se expone la ventaja comparativa que estas instituciones aportan en la prestación de servicios especializados a los municipios, sobre todo, en aquellos servicios en los que la relación con los ciudadanos es menos directa. De esta forma, los Ayuntamientos pueden centrarse en aquellas funciones en las que aportan un mayor valor añadido por su cercanía a los vecinos.

### Sumario

- I. Introducción.
- II. Contexto: los orígenes y el sistema local actual.
- III. Las soluciones al inframunicipalismo en el derecho comparado.
- IV. La Estrategia seguida en España y perspectivas de futuro.

- V. Las entidades supramunicipales en el derecho comparado.
- VI. Debate y críticas a las Diputaciones Provinciales.
- VII. El futuro de las Diputaciones Provinciales: el outsourcing de servicios municipales.
- VIII. Conclusiones.
- IX. Referencias bibliográficas.
- X. Listado de abreviaturas.



## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

AGUEITOS SORIANO, SERGIO

“El papel municipal en la protección ambiental internacional”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 57/2024, pp. 43-98

BEJARANO LUCAS, JOSÉ MANUEL

“El régimen jurídico de las notificaciones en el ámbito local”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 62/2024, pp. 1-23

BOLTAINA BOSCH, XAVIER

“Función Pública. Luces y sombras sobre la reforma de los niveles de complemento de destino a través del Real Decreto-ley 6/2023 de para la administración del estado: ¿es aplicable a la administración local? Empleados públicos. Grado Personal”, en: *La Administración Práctica*, nº 4/2024, pp. 41-48.

BURILLO RODRÍGUEZ, DANIEL

“Análisis de la relación de puestos de trabajo (RPT) como instrumento de planificación estratégica en la administración local”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 62/2024, pp. 1-19.

CABELLOS ESPIÉRREZ, MIGUEL ÁNGEL

“El derecho a la protección de datos personales ante la videovigilancia en el ámbito laboral: la progresiva devaluación en la jurisprudencia constitucional de la obligación de informar al trabajador”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 128/2024, pp. 17-44.

CANTERA CUARTANGO, JOSÉ MANUEL

“El distintivo 'Igualdad en la empresa' puede erigirse en criterio adjudicación en un contrato público de carácter social”, en: *La Administración Práctica*, nº 11/2023, pp. 123-126.

CARRIÓN GARCÍA, BENEDICTO

“Selección y régimen jurídico de los miembros de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales creados por los ayuntamientos de los municipios de gran población y las diputaciones provinciales”, en: *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, nº 273/2024, pp. 58-79.

DELGADO MERCÉ, ARTURO JOSÉ

“La inspección de las tasas locales. Una reflexión acerca de la colaboración público-privada La inspección de las tasas locales. Una reflexión acerca de la colaboración público-privada”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1-Especial/2024, pp. 195-206.

DÍAZ ARROYO, ANTONIO

“El régimen de las edificaciones en situación asimilada a la de fuera de ordenación. Análisis de la STS (Sala Tercera) de 17 de enero de 2024”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4/2024, pp. 78-87.

FERNÁNDEZ ROZAS, JOSÉ CARLOS

“La Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea: un modelo para innovaciones radicales, responsables y transparentes basadas en el riesgo”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 124/2024, pp. 1-45.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, FERNANDO; CANTERA CUARTANGO, JOSÉ MANUEL

“Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 21/2024, pp. 74-95.

GRAU RUIZ, MARIA AMPARO

“La utilización de la inteligencia artificial en la función de control”, en: *Revista Española de Control Interno*, nº 74-75/2023, pp. 72-91.

HUERTAS GONZÁLEZ, ROSA

“La comunicación estratégica en la administración local: una propuesta para su evaluación e implantación”, en: *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, nº 269/2023, pp. 144-173.

LORENTE MARTÍNEZ, MAGDA

“¿Cómo orientamos las organizaciones al dato?”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12/2023, pp. 77-88.

MARTÍN VALDIVIA, SALVADOR M<sup>a</sup>

“La Ley de Vivienda 12/2023, una visión desde el derecho público. "Nihil novum sub sole"”, en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 51/2023, pp. 39-106.

NAVARRO-DOLMESTCH, ROBERTO; FUENTES-LOUREIRO, MARÍA ÁNGELES

“Una aproximación a ChatGPT como herramienta jurídica: sesgos, capacidades y utilidades futuras”, en: *Revista de Internet, Derecho y Política. IDP*, nº 39/2023, pp. 1-14.

PONS REBOLLO, MANUEL

“Estudio cuantitativo sobre el capítulo tercero de ingresos en España, análisis sobre las tasas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1-Especial/2024, pp. 134-153.

ROMERO ALONSO, LOURDES; CÓZAR CAMPANARIO, JESÚS

“El impacto de un cuadro de mando integral en la gestión de recursos humanos de una administración pública local”, en: *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, nº 267/2023, pp. 86-120.

ROMERO ALOY, M<sup>a</sup> JESÚS

“El nuevo paradigma de las zonas verdes”, en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 51/2023, pp. 107-132.

SADELEER, NICOLÁS DE

“La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria?”, en: *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº 4/2024, pp. 89-128.

SÁNCHEZ MARTÍN, PATRICIA

“Minusvalía vs plusvalía municipal”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 62/2024, pp. 1-14.

TARDÍO PATO, JOSÉ ANTONIO

“El acoso laboral y la legislación sobre protección del informante”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 231/2024, pp. 35-92.

TOMÁS, MARIONA

“Tendencia y modelos de gobernanza metropolitana en España”, en: *Anuario de Gobierno Local*, nº 2022/2023, pp. 43-60.

TORRES BARQUILLA, YOLANDA

“Las concesiones administrativas en el dominio público marítimo-terrestre: a vueltas con su legalidad”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 230/2023, pp. 229-250.

VÁZQUEZ MATILLA, FRANCISCO JAVIER

“La necesaria modificación de contratos de servicios públicos locales por la Ley de Residuos”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 190/2024, pp. 1-9.



## **ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI**

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

*Actualidad Informativa*

