

Revista digital CEMCI

Número 65: enero a marzo de 2025

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

- Juan Antonio CARRILLO DONAIRE: La representación del interesado en el procedimiento administrativo.
- José Isaac GÁLVEZ CONEJO: Estudio sobre la actuación de la intervención ante diferentes supuestos en los que procedería informe de omisión de la función interventora o reparo suspensivo.
- Abraham JIMÉNEZ HEREDIA: Las retribuciones del personal laboral temporal de las entidades locales dimanantes de programas de activación del empleo.

3.- Trabajos de evaluación

- María ALVARELLOS PEDRERO: Publicación automática de las comunicaciones en el perfil de contratante.
- Aldo Jesús DURÁN ACCINO: Problemática del control ambiental de las plantas solares fotovoltaicas. El papel de los ayuntamientos afectados.
- Fernando PEÑA DÍAZ: Problemática de las competencias impropias de las Entidades Locales: del marco normativo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

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

A lo largo de este año se está desarrollando el Plan General de Acción del CEMCI 2025, segundo de los cuatro previstos para el período 2024-2027, en el cual están previstas un conjunto importante de actividades y servicios a través de sus pilares básicos de actuación, formación, investigación y documentación y publicaciones, teniendo siempre como baluarte la mejora continua, las nuevas tecnologías y el formato digital, que tendrá un especial protagonismo.

Entre todas las actividades programadas, deseamos destacar por ser la más relevante en este año, el [Congreso conmemorativo del 50 Aniversario del CEMCI](#), que se celebrará los días 12 y 13 de Junio de 2025, entrando ya en los **últimos días para realizar la inscripción** en el mismo a través de la página web del CEMCI.

El Congreso se celebrará en el Palacio de Congresos de Granada y en él se analizarán por parte de ponentes de máximo nivel nacional, y con gran capacidad de comunicación, materias de primer orden que es necesario conocer y aplicar para saber afrontar los grandes retos actuales y futuros en las entidades locales de manera solvente.

Este encuentro entre personas que aman y se preocupan por lo local, se complementará con el **Acto conmemorativo del 50 Aniversario del CEMCI**, acompañado de un espectáculo y una cena en la que intercambiar impresiones entre los asistentes y efectuar lazos de unión entre nuestras entidades locales, finalizando el Congreso con un cóctel de despedida.

Retomando el tema que nos ocupa, les presentamos los contenidos que se han incluido en este número de la [Revista digital del CEMCI](#), por considerarse de 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. Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Sevilla, que nos ofrece un interesante artículo sobre “La representación del interesado en el procedimiento administrativo”, en el que analiza lo establecido en el Título I de la LPAC en relación al concepto de interesado, a la capacidad de obrar, a la representación y al régimen de acreditación de la misma.

Le sigue un artículo de D. José Isaac GÁLVEZ CONEJO, Interventor General del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife), titulado “Estudio sobre la actuación de la Intervención ante diferentes supuestos en los que procedería informe

de omisión de la función interventora o reparo suspensivo”, cuyo objetivo es aclarar cómo la actuación de la Intervención debe variar en función de la naturaleza de la actuación que se controla.

En tercer lugar, presentamos un trabajo de D. Abraham JIMÉNEZ HEREDIA, Jurista, Politólogo y Técnico de Inserción Laboral de Administración Local en el Ayuntamiento de Salar (Granada), en el que aborda un complejo tema: “Las retribuciones del personal laboral temporal de las entidades locales dimanantes de programas de activación del empleo”.

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

Abre la Sección el Trabajo de Dña. María ALVARELLOS PEDRERO, Jefa del Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Avilés (Asturias), sobre la “Publicación automática de las comunicaciones en el Perfil de Contratante”, presentado para obtener el Certificado de Aprovechamiento del Curso Plataforma de Contratación del Sector Público.

A continuación, el Trabajo de Evaluación de D. Aldo Jesús DURÁN ACCINO, Vicesecretario del Excmo. Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga), elaborado para la obtención del Certificado de Aprovechamiento del Curso Licencias ambientales en Andalucía, y que trata sobre “Problemática del control ambiental de las plantas solares fotovoltaicas. El papel de los ayuntamientos afectados”.

Por último, el Trabajo de Evaluación de D. Fernando PEÑA DÍAZ, Tesorero del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua (La Rioja), sobre la “Problemática de las competencias impropias de las entidades locales: del marco normativo a la jurisprudencia del tribunal constitucional”, presentado para la obtención del Diploma de especialización en Derecho Público 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 65/2025

LA REPRESENTACIÓN DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Juan Antonio CARRILLO DONAIRE

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

SUMARIO:

1. El interesado, su capacidad y representación.
 - 1.1. Capacidad de obrar y concepto de interesado.
 - 1.2. Generalización de la representación por tercero en el procedimiento electrónico. A) Representación y apoderamiento electrónico. B) Los registros de apoderamientos.
2. Los deberes de colaboración y de comparecencia.
3. Bibliografía citada.

1. EL INTERESADO, SU CAPACIDAD Y REPRESENTACIÓN

Bajo la rúbrica “de los interesados en el procedimiento”, el Título I de la LPAC regula las cuestiones relativas a capacidad de obrar, a la condición de interesado y al régimen de identificación, firma y representación. En este punto analizaremos las cuestiones relativas al concepto de interesado, a la capacidad de obrar, a la representación y al régimen de acreditación de la misma¹.

¹ Me he ocupado *in extenso* de estas mismas cuestiones en mi trabajo sobre “El marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones Finales y Adicionales)” aparecido en la obra colectiva, dirigida por GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H. (2016), *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, Madrid; así como en mi trabajo “Actuación de los ciudadanos”, publicado en el Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen jurídico básico del sector público, dirigido por GAMERO CASADO, E., y VALERO TORRIJOS, J., Tomo I, Tirant lo Blanch 2017, págs. 581 a 593.

1.1. Capacidad de obrar y concepto de interesado

Dentro del Capítulo I del Título I, sobre “La capacidad de obrar y el concepto de interesado”, los artículos 3, 4, 7 y 8 de la LPAC reproducen los artículos 30, 31, 33 y 34 de la LRJPAC –respectivamente– para describir la capacidad de obrar y el concepto de interesado en los procedimientos administrativos en los mismos términos que la Ley anterior, con la única novedad de extender la capacidad de obrar, en línea con lo dispuesto en el artículo 18 de la LJCA, a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos “cuando la Ley así lo declare expresamente” (artículo 3.c); lo cual nos parece coherente con la bien conocida apertura jurisprudencial del concepto de interesado y con la amplitud de la legitimación en el procedimiento administrativo².

No indica la Ley, sin embargo, cómo y a través de quién tendría que articularse esa capacidad de obrar cuando se actúe a través o en representación de una entidad sin personalidad o de un patrimonio independiente, que por definición carecen de representante legal, sin que la regla relativa a la publicación de los actos cuando estos afecten una pluralidad indeterminada de destinatarios (art. 45.1 de la LPAC) cubra suficientemente, ni por analogía, esta circunstancia.

Por otro lado, como señaló el Consejo General Judicial en su Informe al Anteproyecto de Ley³, la nueva Ley podría haber aprovechado la reforma para actualizar en estos extremos la cuestión a la capacidad de obrar de los extranjeros, que el artículo 13 de la CE equipara en materia de libertades públicas a los nacionales (con la excepción de los derechos *activae civitatis* del artículo 23 de la CE, que están

² La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido bastante proclive a admitir la legitimación procesal de los grupos y entidades sin personalidad jurídica para la defensa de derechos fundamentales a partir de su conocida STC 214/1991, de 11 de noviembre (seguida de otras muchas, por las SSTC 252/2000, de 30 de octubre, 2/2001, de 15 de enero, o 203/2002, de 28 de octubre). Tesis refrendada por el Tribunal Supremo para el ámbito de los derechos e intereses de orden jurídico administrativo, entendiendo que la legitimación activa nace de una relación fijada por la Ley entre una persona y el contenido de la pretensión, de suerte que de estimarse aquella, se produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio, que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (SSTS de 19 de mayo de 2000 –RJ 6726–, de 31 de enero de 2003 –RJ 1083–, de 6 de abril de 2004 –RJ 3442–, o de 16 de noviembre de 2011 –rec. 210/2010–, entre otras muchas).

³ Adoptado por el Pleno del Consejo el 5 de marzo de 2015, <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-Anteproyecto-de-Ley-del-Procedimiento-Administrativo-Comun-de-las-Administraciones-Publicas>

reservados a los nacionales, salvo lo que por Ley o Tratado pueda disponerse para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales); previsión constitucional que debe contemplarse a la luz del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de los artículos 1 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 18 y 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. A este respecto, cabe recordar la distinción que introdujo la STC 236/2007, de 7 de noviembre, al analizar la constitucionalidad de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, respecto de los diferentes derechos de que gozan aquéllos; diferenciando los recogidos en el Título I CE, que les corresponden por mandato constitucional, los que la Constitución les atribuye de forma específica, y aquellos otros, no previstos en la Constitución, respecto de los que el legislador tiene mayor libertad de regulación.

En lo concerniente a la capacidad de obrar del menor, debe consignarse que la letra b) del artículo 3 reconoce al menor de edad *“para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela”*, exceptuando de este supuesto a los menores incapacitados cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate. También es este punto hubiera sido oportuno precisar si es necesario que la legislación administrativa sustantiva permita expresamente al menor actuar ante la Administración por sí mismo, o basta que la ley no lo prohíba expresamente. A este respecto, cabe recordar que la STS de 20 de mayo de 2003 (recurso 544/1999) sigue la primera de las interpretaciones, que parece tener mayor predicamento en la jurisprudencia y que parte de la base de que la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo se rige por las normas civiles.

1.2. Generalización de la representación por tercero en el procedimiento electrónico

a) Representación y apoderamiento electrónico.

Donde están las novedades importantes en la regulación de la condición de interesado es en relación con la representación y el apoderamiento (artículos 5 y 6 de la LPCAP); régimen que cambia en gran medida por efecto de la implantación de la Administración electrónica, que determina la regulación de los medios de acreditación de la representación como el apoderamiento “apud acta”, presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u organismo competente. Previsión que se complementa con la obligación de las Administraciones Públicas de disponer de registros electrónicos de apoderamientos (a los que nos referiremos en el próximo apartado).

Tras reiterar el principio general que contenía el artículo 32 de la LRJPAC⁴, las novedades que introduce la LPAC en materia de representación se contraen, en primer término, a regular la representación conferida por medios electrónicos, que cabe efectuar por apoderamiento “apud acta” mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica.

La previsión de apoderamiento electrónico que regula el artículo 5 de la Ley ha sido fuertemente criticada por SANTAMARÍA PASTOR (2015), que también ha echado en falta la previsión de otras modalidades de formalización de la representación que dicho precepto no menciona expresamente⁵; si bien es cierto que los medios de

⁴ Según el cual, los interesados con capacidad de obrar pueden actuar por regla general por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas salvo manifestación expresa en contra del interesado. Respecto del representante, pueden serlo tanto personas físicas con capacidad de obrar como personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos. Exigiéndose, por último acreditar la representación mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia para formular solicitudes y presentar declaraciones responsables o comunicaciones (precisión que ahora añade el art. 5.3 de la LPCAP), interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

⁵ Para este autor, “otorgar un poder es un acto de relevancia suma, que exige inexcusablemente una comparecencia física, ante persona suficientemente competente y capaz de valorar la identidad del poderdante, el alcance del apoderamiento y el libre consentimiento; no ante cualquier empleado público carente de cualificación. No se ha podido inventar un procedimiento más seguro que el otorgamiento de poder ante notario, que es el que (no desde luego por rutina) utilizamos todos; y, como no defiendo en este caso ningún interés corporativo, he de decir que me parece incomprensible

representación que la Ley recoge lo son –como dice su Exposición de Motivos– para acreditarla “*en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas*”.

El profesor GAMERO CASADO (2016) ha ponderado muy positivamente la regulación de la representación y los apoderamientos que hacen los artículos 5 y 6 de la LPAC, por cuanto ve en ellos una posibilidad de minorar los perniciosos efectos de la aberrante práctica, absolutamente generalizada hoy en día, consistente en ceder el certificado electrónico y de sus claves por parte de los ciudadanos a personas que realizan gestiones en su nombre por medios electrónicos, lo cual entraña el extraordinarios riesgos: el interesado no firma *de facto* el documento, pero aparece *de iure* firmado por él, lo cual preconstituye una prueba ciertamente difícil de destruir ante eventuales abusos del representante legal. A juicio del citado profesor, la amplia regulación de los instrumentos de representación (especialmente *apud acta*), así como la creación de los registros electrónicos de apoderamientos debería conducir a erradicar la mencionada práctica y que los ciudadanos no cedan sus certificados, sino que generalicen estos medios de representación y se eviten o reduzcan los mencionados riesgos⁶.

Por nuestra parte, nos limitaremos aquí a hacer alguna precisión adicional a las previsiones del artículo 5. En primer lugar, la redacción del segundo inciso del apdo. 4.º del mencionado precepto (que entiende acreditada la representación realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente) nos parece un tanto imprecisa, pues da la impresión de que confunde el acto de apoderamiento a través del cual se confiere la representación (y que, entre otras modalidades, puede tener lugar mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica), con la forma de acreditar la representación, lo que podrá hacerse con el mismo acto de apoderamiento mediante comparecencia, pero

que el proyecto no mencione expresamente esta modalidad de apoderamiento”, SANTAMARÍA PASTOR J.A. (2015) “Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015, p. 8.

⁶ GAMERO CASADO E. (2016), “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, enero-marzo 2016, pp. 25 y 26.

también mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de la representación otorgada (como establece el artículo 5.4 de la LPAC), entre los que también cabe –por lo demás– la inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente que se regula en el artículo 6.

En otro orden de cuestiones, habrá que sobrentender la validez y eficacia del apoderamiento otorgado ante una Administración frente a las restantes Administraciones Públicas, lo que parece coherente con el derecho a no presentar datos y documentos no exigidos que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas que reconoce el artículo 53.1.d) de la propia LPAC; al igual que es coherente con la interoperabilidad de la identificación y autenticación electrónica a la que se refiere el artículo 6.1 de la Ley en los términos que comentaremos seguidamente.

Por lo demás, y como ya hacía el artículo 32.4 de la LRJPAC, se prevé que la falta de acreditación de la representación o la insuficiencia de ella no impida “*que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran*” (artículo 5.6 de la LPAC).

Asimismo, la Ley precisa que las Administraciones Públicas puedan habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Según el apdo. 7.º del artículo 5 de la LPAC “*dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento*”.

b) Los registros de apoderamientos

Junto al régimen de representación y a de su acreditación, la LPAC contempla la creación de los registros electrónicos generales de apoderamientos en cada Administración Pública, así como la posibilidad de creación de registros similares, de carácter particular, en cada organismo vinculado o dependiente para la realización de los trámites específicos de dichos entes (artículo 6.1). Todos estos registros deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, y permitan comprobar, mediante la consulta al registro correspondiente, la representación que ostentan quienes en cada caso actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero. No es poco el reto que este objetivo de la interoperabilidad representa hoy día en el ámbito de la Administración electrónica española, caracterizada por un gran fraccionamiento y una enorme diversidad de medios entre unas y otras Administraciones y organismos públicos.

Asimismo, los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos han de permitir comprobar válidamente la representación de quienes actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero, “*mediante la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales*” (artículo 6.2), que por tanto también deberán ser interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos.

La imposición de la creación de registros generales y particulares a las Comunidades Autónomas fue puesta en cuestión por el Dictamen Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de LPAC⁷. El argumento del Consejo de Estado resulta muy convincente por la consabida dificultad de separar entre lo orgánico y lo procedimental a efectos de reparto competencial, como artificiosamente hace la reforma al dividir estas cuestiones en las Leyes de Procedimiento y de Régimen Jurídico, respectivamente⁸. Para el Consejo de

⁷ Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril.

⁸ Sobre esta cuestión véase, con carácter general, LÓPEZ MENUDO, F. (1993), “Naturaleza y significación general de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *Autonomías*, núm. 16, 1993; y, en “El régimen transitorio de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, en la obra colectiva *Estudio de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Consejo General del Poder Judicial, vol. II, Madrid, 1994, pp. 361 y ss. A propósito de la reciente reforma de las Leyes 30/2015 y 40 2015, hemos vuelto sobre esta cuestión, entre otros, SÁNCHEZ MORÓN, F. (2015), “Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, *El*

Estado la cuestión de los registros de apoderamientos no pertenece al “procedimiento administrativo común”, sino al “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por lo que la competencia del Estado en este punto no puede exceder de la delimitación de las bases; es decir, no debe agotar el contenido de la materia regulada de modo que impida el desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ni incluir aspectos que no sean fundamentales al esquema de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas que se desee poner en marcha. Lo que en este sentido afea y cuestiona el Consejo de Estado es que el artículo 6 de la Ley se haya hecho eco de la regulación reglamentaria de los registros electrónicos de apoderamientos (adoptada en desarrollo de la Ley 11/2007 y del art. 15 de su Reglamento de 2009 por la Orden HAP/1637/012), cuyo gran grado de detalle, justificado en el hecho de ser tan sólo aplicable a la Administración del Estado, hace difícilmente justificable la pormenorizada regulación del artículo 6 desde el título competencial de las bases del régimen jurídico, que es el que desde un punto de vista material ampara soportaría la regulación de esta cuestión.

En este orden de cosas, la Ley dispone que los asientos que se realicen en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán contener, al menos, la siguiente información: a) nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del poderdante; b) iguales datos del apoderado; c) fecha de inscripción del poder; d) período de tiempo por el cual se otorga; y, e) tipo de poder según las facultades que en él se otorguen (artículo 6.3). En éste último sentido se prevé que los poderes que se inscriban correspondan a alguna de estas tres tipologías: a) un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración pública; b) un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto; o, c) un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder (artículo 6.4).

Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 56, noviembre de 2015; y yo mismo, que me he ocupado extensamente de ello en el trabajo publicado en la obra colectiva sobre *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común* al que antes me he referido.

Junto a ello, se prevé que los poderes inscritos en el registro tengan una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción. En cualquier momento antes de la finalización de dicho plazo el poderdante podrá revocar o prorrogar el poder. Las prórrogas otorgadas por el poderdante al registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción (artículo 6.6).

Asimismo, las solicitudes de inscripción del poder, de revocación, de prórroga o de denuncia del mismo podrán dirigirse a cualquier registro, debiendo quedar inscrita esta circunstancia en el registro de la Administración u Organismo ante la que tenga efectos el poder y surtiendo efectos desde la fecha en la que se produzca dicha inscripción (artículo 6.7).

Las previsiones sobre el registro electrónico de apoderamientos han de leerse conjuntamente con la obligación legal de digitalizar todos los documentos (artículo 16.5 y 27 de la LPAC), de proceder a su archivo electrónico (artículo 17) y con la obligación de expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en soporte papel que presenten los interesados (al menos siempre que vaya a incorporarse a un expediente administrativo); pues todas estas determinaciones son imprescindibles para la plena implantación del procedimiento electrónico (además, claro es, de las previsiones sobre firma, registro, notificación y sede electrónica que se comentan en esta obra en el lugar correspondiente).

Como consecuencia de estas previsiones, ha quedado indicado que la Ley obliga a cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos (artículo 6.1), pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado. Esta última posibilidad la contempla, con carácter general, la Disposición Adicional Segunda de la LPCAP⁹. Aunque no es baladí señalar en relación con sus previsiones que algunas

⁹ Según la cual, “Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos

Comunidades Autónomas objetaron dicha Disposición Adicional en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley –a mi entender, con razón–, por exceder las bases estatales, que la Ley pretende justificar, junto a la competencia estatal derivada del artículo 149.1.18.º de la CE, al amparo del artículo 149.1.14.^a, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13.^a que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (como explicita su Disposición Final Primera)¹⁰.

2. LOS DEBERES DE COLABORACIÓN Y DE COMPARECENCIA.

La LPAC participa, como era de esperar, de esa hoy tan boyante visión del ciudadano como corresponsable en la consecución de los intereses generales, de la que también hacía gala el Informe CORA y que resulta tan característica y vectorial de los llamados nuevos modelos de gobernanza¹¹.

Esta visión tiene un trasunto evidente en la nueva regulación del deber de colaboración con las Administraciones Públicas que recoge el artículo 18 de la LPCAP, mucho más detallado y de mayor alcance que su antecesor (el artículo 39 de la LRJPAC),

en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas”.

¹⁰ Como hemos indicado, el precedente del artículo 6 de la LPAC que comentamos es el artículo 24 de la Ley 11/2007, cuyo contenido, sin embargo, no contiene referencia alguna a los apoderamientos, a los que sí se refieren, en cambio, el artículo 15 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 y la Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos, ambas normas de aplicación exclusiva al Estado. El apdo. 1.º del artículo 6 de la LPCAP, sin embargo, impone la creación de estos registros a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales. Asimismo, establece la información que necesariamente han de incluir los asientos relativos a los poderes en tales registros (apdo. 3.º) y prevé que se aprueben, con carácter básico y por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, los modelos de poderes inscribibles en el registro, distinguiendo si permiten la actuación ante todas las Administraciones, ante la Administración General del Estado o ante las Entidades Locales; ordenando igualmente a las Comunidades Autónomas que aprueben los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando éste se circunscriba a su ámbito territorial (apdo. 4.º). A nuestro juicio, este tipo de previsiones son excesivas a un precepto que tiene carácter básico, en el que el precepto habría de haberse limitado a regular los aspectos estrictamente necesarios para garantizar los “principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas” (STC 141/2014), sin agotar el contenido de la materia regulada de modo que impida el desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ni incluir aspectos que no sean fundamentales al esquema de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas que se desee poner en marcha. Sin embargo, el artículo 6 incorpora, como decíamos, muchas de las reglas previstas en la Orden HAP/1637/2012, dando lugar a una regulación pormenorizada y exhaustiva de los registros electrónicos de apoderamientos que excede de las bases que puede dictar el Estado y que, por ello, no parece ajustarse al orden constitucional de competencias.

¹¹ Véase, en este sentido, AAVV (2014) *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública Española*, (dirigida por ARENILLA SÁENZ, M), INAP, Madrid, 2014, pp. 27 y ss.

que tiene resonancias en determinadas regulaciones sectoriales preexistentes, no exentas de polémica, que el citado deber tiene en ámbitos como el tributario¹², el tráfico y la circulación de vehículos¹³, o en relación con el ejercicio de la potestad inspectora y del procedimiento sancionador, donde el establecimiento de un genérico e no matizado deber de colaboración puede colisionar¹⁴. Esta generalización de una previsión sectorial, que la Ley extiende a otros instrumentos y técnicas del procedimiento común, ha sido certeramente criticada por HUERGO LORA (2016) en un excelente trabajo sobre las principales novedades de la reforma.¹⁵

El citado artículo 18 de la LPAC contempla la obligación general de todas las personas de colaborar con la Administración “*en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable*”. A falta de previsión legal expresa, y frente a la autocontención que en este punto reflejaba el citado artículo 39.1 de la LRJPAC (que limitaba a esta obligación a “los casos previstos por la Ley”), la nueva Ley establece una obligación general de los ciudadanos de facilitar a la Administración, en todo caso, “*los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias*” cuando sean requeridos para ello. De esta manera se convierte en regla general la obligación de las personas de colaborar con la Administración.

Seguidamente se expresan los límites que afectan el ejercicio de ese deber, de forma que el compelido queda exonerado del mismo cuando la información requerida por la Administración “atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento

¹² FRAGO AMADA, J.A (2014), “El deber de colaboración con la Administración tributaria desde la perspectiva del derecho a no declarar contra uno mismo en la jurisdicción penal”, *Economist & Jurist*, núm. 178, 2014, págs. 54-60; y MARTÍNEZ GARCÍA, M (2000), “Aspectos constitucionales del deber de colaboración con la Administración tributaria mediante el suministro de datos de terceras personas”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 24, 2000, págs. 131-146.

¹³ ORÁA GONZÁLEZ, J (2002) “El deber de colaboración con la administración en el ámbito de la seguridad vial (artículo 72.3 LTSV): A vueltas con su discutible constitucionalidad”, *Estudios de Deusto. Revista de la Universidad de Deusto*, vol. 50, núm. 1, 2002, págs. 133-140.

¹⁴ GARBERÍ LLOBREGAT, J (1989), “Presunción de inocencia versus deber de colaboración cívica con la administración sancionadora”, *Poder Judicial*, núm. 14, 1989, págs. 113-122.

¹⁵ HUERGO LORA, A. (2016): “Las Leyes 39 y 40. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, num. 63, pp. 6 y ss.

o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas”.

Asimismo se establece que los interesados que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en el procedimiento, tienen la obligación de proporcionárselos a la Administración actuante (art. 18.2), reproduciendo la previsión que ya contenía el artículo 3.2 de la LRJPAC.

Como es sabido, los límites contemplados en el apdo. 1.º del artículo 18 de la LPAC cuentan con una regulación específica en la legislación de desarrollo de los derechos en él mencionados (honor, intimidad e imagen, respeto a la privacidad en el orden deontológico profesional, etc.), pero la enunciación del precepto legal no comprende toda la legislación concomitante que puede condicionar y limitar el ejercicio de este deber de colaboración, por lo que dicha relación no debe considerarse taxativa. En este orden de consideraciones, tanto el Consejo de Estado como la Agencia Española de Protección de Datos, en los Informes evacuados en el curso de la tramitación del Anteproyecto de Ley, llamaron la atención sobre la conveniencia de explicitar como límite específico a este deber el derecho a la protección de datos de carácter personal, añadiendo –y esto nos parece de la mayor relevancia e igualmente extensible a las limitaciones que sí explicita el precepto y a las demás que pueden resultar aplicables– que sería igualmente preciso garantizar que se respete en todo caso el principio de proporcionalidad.

Por otra parte, la Ley refleja con mayor concreción que la Administración, cuando deba realizar una inspección domiciliaria, habrá de contar con el consentimiento del afectado o, en su defecto, con autorización judicial (art. 18.3), estándose en este punto a lo dispuesto por el artículo 100 de la LPAC (relativo a los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos) y por el artículo 8.6 de la LJCA en relación con el 91.2 de la LOPJ (que sientan la competencia de los Juzgados de lo contencioso-administrativo en estos casos).

Finalmente, la obligación de comparecencia de las personas a requerimiento de la Administración que regula el artículo 19 de la LPAC, sin precedentes en las

anteriores regulaciones generales del procedimiento administrativo¹⁶, puede considerarse una modalidad específica, más reforzada e incisiva, del deber genérico de colaboración.

A diferencia de lo que se establece al regular el deber genérico de colaboración, para la comparecencia de las personas ante las oficinas públicas sí se requiere una previsión legal *ad hoc* y específica.

La comparecencia puede tener lugar de forma presencial o por medios electrónicos (art. 19.1); y, lógicamente (y al igual que sucede con las citaciones judiciales), ha de estar siempre precedida de un previo requerimiento o citación, que hará constar expresamente el lugar, fecha, hora, los medios disponibles y objeto de la comparecencia, así como los efectos y consecuencias de no atenderla (art. 19.2). Asimismo se prevé la posibilidad de que la Administración entregue, a instancia del interesado, y a los efectos legales oportunos, la correspondiente certificación acreditativa de que la comparecencia ha tenido lugar.

3. BIBLIOGRAFÍA CITADA:

AAVV (2016), *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común* (dirigida por GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H.), Wolters Kluwer, Madrid.;

AAVV (2014), *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública Española*, (dirigida por ARENILLA SÁENZ, M), INAP, Madrid;

CARRILLO DONAIRE, J.A. (2016), “Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados”, en AAVV (2016), *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*;

FRAGO AMADA, J.A (2014), “El deber de colaboración con la Administración tributaria desde la perspectiva del derecho a no declarar contra uno mismo en

¹⁶ Aunque sí tiene precedentes en disposiciones sectoriales que regulan el cumplimiento de deberes cívicos inexcusables, como los relativos, por ejemplo, a la designación de los miembros de las mesas electorales.

la jurisdicción penal”, *Economist & Jurist*, núm. 178;

GAMERO CASADO E. (2016), “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175;

GARBERÍ LLOBREGAT, J. (1989), “Presunción de inocencia versus deber de colaboración cívica con la administración sancionadora”, *Poder Judicial*, núm. 14;

LÓPEZ MENUDO, F. (1993), “Naturaleza y significación general de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *Autonomies*, núm. 16, 1993;

LÓPEZ MENUDO, F. (1994), “El régimen transitorio de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, en *Estudio de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, CGPJ, vol. II;

MARTÍNEZ GARCÍA, M (2000), “Aspectos constitucionales del deber de colaboración con la Administración tributaria mediante el suministro de datos de terceras personas”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 24;

ORÁA GONZÁLEZ, J. (2002), “El deber de colaboración con la administración en el ámbito de la seguridad vial (artículo 72.3 LTSV): A vueltas con su discutible constitucionalidad”, *Estudios de Deusto. Revista de la Universidad de Deusto*, vol. 50, núm. 1;

SÁNCHEZ MORÓN, F. (2015), “Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 56.

ESTUDIO SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN ANTE DIFERENTES SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDERÍA INFORME DE OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA O REPARO SUSPENSIVO

José Isaac GÁLVEZ CONEJO

*Interventor General del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna
(Santa Cruz de Tenerife)*

RESUMEN: Se trata de aclarar cómo la actuación de la Intervención debe variar en función de la naturaleza de la actuación que se controla. Concretamente se concluye cuando procede emitir un Informe de Reparación de carácter suspensivo o un Informe de Omisión de la Función Interventora en el caso de la intervención previa de facturas.

Partiremos de un supuesto real de intervención previa del reconocimiento de la obligación por parte de la Intervención General derivado de un expediente de Revisión de Oficio de acto Nulo de pleno derecho al que se adjunta Dictamen del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma en el que se analiza además del supuesto de nulidad radical, la actuación del órgano interventor en el supuesto que nos ocupa.

Con el presente análisis se alcanzan una serie de conclusiones que pretenden aclarar las distintas formas de actuación del órgano interventor en los supuesto de intervención previa del reconocimiento de la obligación, principalmente cuando se dan situaciones irregulares o no conforme a derecho en la comprobación de facturas.

PALABRAS CLAVE: Revisión de Oficio, Contratos verbales, Función interventora, intervención previa, Omisión Función Interventora

SUMARIO

1. Supuesto de hecho de partida.
2. Análisis del supuesto planteado y los límites de la contratación menor.
3. Actuación del órgano interventor en la modalidad de intervención previa del reconocimiento de la obligación. reparos suspensivos/ advertencia de omisión de función interventora.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía

1. SUPUESTO DE HECHO DE PARTIDA

Con fecha 9 de febrero de 2024 se presenta factura por la empresa (...) en concepto de «Bolígrafos de plástico blanco/violeta como muestra impresa a un color de pedido 27 de octubre de 2020 (costo)», por importe de 1.337,50€ (IGIC incluido).

El 24 de abril de 2024 se emite Informe del Área de Servicio Municipales y Medio Ambiente, en el que se hace constar lo siguiente:

«1. *Que con fecha 9 de febrero de 2024 se recibe factura presentada mediante plataforma FACE por la empresa (...) con CIF (...) en concepto de “Bolígrafos de plástico blanco/violeta como muestra impresa a un color de pedido 27 de octubre de 2020 (costo)”, por importe de 1.337,50€ (IGIC incluido).*

2. *Que no consta en el área expediente de contratación para la realización del suministro indicado en la factura de referencia con el concepto de “Bolígrafos de plástico blanco/violeta como muestra impresa a un color de pedido 27 de octubre de 2020 (costo)”.*

3. *Que el presente informe se limita a comprobar si el suministro mencionado en la factura presentada se ha realizado, teniendo constancia de ello según fotografía adjunta.*

Este informe no entra a valorar el coste del suministro realizado al no existir contrato previo de referencia con la valoración de la oferta económica e importe del contrato.

4. Que de acuerdo con los antecedentes mencionados y, con el fin de informar si el suministro facturado se ha realizado, evitando en su caso enriquecimiento injusto por parte de la Administración, se puede deducir que el suministro prestado por la empresa (...) con CIF (...) en concepto de “Bolígrafos de plástico blanco/violeta como muestra impresa a un color de pedido 27 de octubre de 2020 (costo)” se ha prestado.

Que visto lo expuesto anteriormente, se puede concluir que se puede dar conformidad a la factura presentada por la empresa (...) con CIF (...) en concepto de “Bolígrafos de plástico blanco/violeta como muestra impresa a un color de pedido 27 de octubre de 2020 (costo)”, por importe de 1.337,50€ (IGIC incluido), teniendo en cuenta lo expuesto en el presente informe

En Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias¹ ante la solicitud por parte del Ayuntamiento, al considerar el acto nulo de pleno derecho y proponer el inicio de un expediente de Revisión de Oficio, señala respecto de la actuación del órgano interventor lo siguiente:

“Se alega en el informe de la Intervención que la indicada factura no fue remitida a la Intervención para el trámite de fiscalización e intervención previa, siendo el citado informe de Intervención preceptivo y previo. De acuerdo con el art. 28 RDCI, en los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión.

Tratándose de un contrato menor no es necesaria fiscalización previa.

Los contratos menores están exentos de fiscalización previa conforme al art. 219.1 RD Leg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la

¹ Dictamen de Consejo Consultivo de Canarias 536/2024 solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de san Cristóbal de La Laguna en relación con propuesta de revisión de oficio de contrato de suministro de bolígrafos.

Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-, y el art. 17.b) del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Por tanto, la omisión de fiscalización se aplica cuando la fiscalización es preceptiva, es decir, necesaria e imprescindible. El art. 28 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local dispone que: «En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo».

De lo expuesto, no es posible aplicar la omisión de fiscalización en los contratos menores, porque están exentos de fiscalización previa. Así lo dispone el art. 219.1 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-, y el art. 17.b) RCI.

No estando sujetas a fiscalización previa, en los contratos menores, la fase de autorización del gasto ni la fase de disposición o compromiso, será el reconocimiento de la obligación lo que el Interventor fiscalice. Y en el reconocimiento de la obligación de una factura de un contrato menor deberá comprobarse: La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado y suficiente a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer, que los gastos u obligaciones se proponen al órgano competente y que la factura cumple los requisitos exigidos por la legislación vigente.

Además, no debe olvidarse, en todo caso, que la ausencia de fiscalización previa -si fuera necesaria- no supone una falta total y absoluta de procedimiento que determine la nulidad del acto porque no puede ser calificado de trámite esencial, ya que es subsanable, tal y como venimos manteniendo en los Dictámenes de este Consejo 218 y 219/2017, de 4 de julio, 232/2017, de 13 de julio, y en los más recientes

318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, así como en los Dictámenes del Consejo de Estado 1436 y 1437/2012.

2. ANÁLISIS DEL SUPUESTO PLANTEADO Y LOS LÍMITES DE LA CONTRATACIÓN MENOR.

Antes de iniciar el estudio propiamente dicho de las distintas formas de actuación del órgano interventor, es necesario hacer referencia a las características de la contratación menor en relación con el supuesto que nos ocupa, dado que desde el órgano de control interno se ha considerado que la presente factura debiera tener su origen en un contrato sometido a los principios informadores de la contratación pública de publicidad, igualdad y concurrencia de acuerdo con los argumentos que se exponen a continuación.

El objeto del contrato menor solo puede dar respuesta a necesidades puntuales o esporádicas o, en sentido negativo, no puede responder a prestaciones periódicas y predecibles.

El legislador no contempló expresamente la prohibición del fraccionamiento temporal ni tampoco que el contrato menor solo pudiera dar respuesta a necesidades puntuales o esporádicas, pero resulta absolutamente pacífico y está unánimemente aceptado que constituyen unos límites a respetar en la utilización del contrato menor.

En el Informe de control financiero de la contratación menor en este Ayuntamiento realizado por la intervención municipal para la anualidad 2023, se ha señalado que *“el fraccionamiento lleva a la doctrina a adjetivar las necesidades a satisfacer en el contrato menor de diversas formas: extraordinarias, excepcionales, urgentes, imprevisibles, puntuales y esporádicas.*

La norma no define las necesidades en las que deben aplicarse estos contratos, por lo que no pueden interpretarse en términos absolutos y de forma aislada, sino bajo el concepto de evitar el fraccionamiento o con el ánimo de cumplir la legalidad que no puede ir más allá de lo explícitamente establecido.”

El fraccionamiento del objeto del contrato alude así, a la partición indebida de la prestación para evitar la aplicación de las reglas de publicidad y procedimiento contenidas en la Ley.”

Visto todo lo anterior, el material de oficina en una administración pública no puede considerarse una necesidad esporádica o excepcional por lo que, sin necesidad de recurrir a un estudio concienzudo sobre la posibilidad de que los bolígrafos por sí mismos sean una unidad funcional que permita la contratación de este material separado del resto del material de oficina, en el supuesto que nos ocupa, nos encontramos, además de una contratación verbal, ante un más que evidente fraccionamiento del objeto del contrato por la reiteración en el tiempo de facturación de este tipo en todo el Ayuntamiento.

Traemos a colación doctrina de Tribunales y Juntas Consultivas de contratación tanto del Estado como de comunidades autónomas en relación con el objeto del contrato y deslindar así los supuestos en los que quedaría proscrita la contratación menor.

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en el acuerdo 44/2012 (recurso especial 57/2012)² define el objeto del contrato como:

“(…) un conjunto de prestaciones destinadas a cumplir por sí mismas una función económica o técnica, cubriendo las necesidades del órgano de contratación, la necesidad de su determinación responde al cumplimiento de los principios de transparencia, fomento de la concurrencia, pero también de eficacia y eficiencia”.

Por su parte la Junta consultiva de contratación pública del Estado, (JCCPE) en el informe 69/2008³, ha dispuesto que *“(…) existirá fraccionamiento del objeto del contrato cuando las diversas partes de la prestación que se contraten individualmente no sean susceptibles de aprovechamiento o utilización por separado por constituir una*

² Acuerdo 44/2012, de 9 de octubre de 2012, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por el Concejal del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, contra el procedimiento de licitación, promovido por dicho Ayuntamiento, denominado «Gestión del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de aguas residuales de la ciudad de Zaragoza bajo la fórmula de Sociedad de Economía Mixta

³ Referencia en artículo sobre reflexiones sobre el fraccionamiento indebido de los contratos del Observatorio de Contratación Pública de 31/08/2015

unidad funcional entre ellas, atendiendo a la finalidad que deben cumplir conjuntamente”.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya señala en el informe 14/2014⁴:

“(…) el fraccionamiento fraudulento del objeto de un contrato se puede producir tanto mediante la suscripción de diversos contratos menores destinados a la obtención de un resultado único o de una prestación que hubiera tenido que ser objeto de un único contrato”

La idea fundamental, así pues, que debe regir la posibilidad de contratar separadamente prestaciones que guarden alguna relación entre sí, deberá ser la idea de que, si constituyen una unidad operativa o funcional, es decir, si son elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. En el caso de que constituyan una unidad operativa o sustancial y se divida el contrato, estaremos ante un fraccionamiento» (Informe 31/2012, de 7 de mayo de 2013 de la JCCPE)

Cabe entender que existe «unidad funcional» si las diferentes prestaciones que integran el contrato no pueden ser separadas sin que sufra menoscabo o detrimento la consecución del fin público perseguido, de modo que puede afirmarse que las prestaciones deben agruparse en un solo contrato debido a la función que van a cumplir y no por su mayor o menor semejanza”.

A mayor Abundamiento citamos diferentes pronunciamientos de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado: (entre ellos: Expediente 45/18⁵, Expediente 72/18⁶, Expediente 111/18⁷ todos ellos de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado) que vienen con carácter general a señalar que el

⁴ Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente)

⁵ Expediente: 45/18 Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Fraccionamiento de contratos menores

⁶ Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Informe 72/2018. Contratación de diversas prestaciones que integran los festejos municipales. Requisitos del fraccionamiento de los contratos.

⁷ Expediente 111/2018 Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre contratos menores, límite subjetivo y temporal. Similitud y equivalencia del objeto del contrato

objeto del contrato debe estar integrado por todas aquellas prestaciones que estén vinculadas entre sí por razón de su unidad funcional impuesta por una mejor gestión de los servicios públicos y que resulta determinante para concluir cuándo media identidad o equivalencia entre las distintas prestaciones, el concepto de unidad funcional u operativa, es decir; la existencia de un vínculo operativo entre dicho objetos, de tal modo que resulten imprescindibles para el logro que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. Si tal circunstancia se da, la división del contrato implicaría un fraccionamiento no justificado dado que el objeto del contrato es único.

3. ACTUACIÓN DEL ÓRGANO INTERVENTOR EN LA MODALIDAD DE INTERVENCIÓN PREVIA DEL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN. REPAROS SUSPENSIVOS/ ADVERTENCIA DE OMISIÓN DE FUNCIÓN INTERVENTORA

Por todo lo anteriormente expuesto, el objeto del contrato menor solo puede dar respuesta a necesidades puntuales o esporádicas o, en sentido negativo, no puede responder a prestaciones periódicas y predecibles.

Si tenemos claro que estamos ante un supuesto de contrato verbal que debiera haberse tramitado no ya como contrato menor, sino como un contrato sujeto a los principios de igualdad, publicidad, concurrencia, según el procedimiento de licitación que proceda, la aseveración que se realiza en el Dictamen del Consejo Consultivo sobre la actuación de la función interventora requiere la aclaración de la forma de actuar de la Intervención de esta corporación en este caso.

Lo primero que tendríamos que recordar sería el carácter «formal» de la contratación pública, al disponer en el artículo 37 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, lo siguiente:

*«1. Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia.
2. Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118.»*

La legislación advierte de manera clara lo siguiente:

Los contratos tendrían que ser «licitados/adjudicados» formalmente por medio de los procedimientos de contratación regulados en la LCSP, como podrían ser mediante el procedimiento abierto, restringido, menor etc...., sin ser posible la contratación verbal.

A la hora de proceder por parte del órgano interventor a la intervención previa del reconocimiento de la obligación en una factura, podrían darse supuestos diferentes con consecuencias diversas:

SUPUESTO NÚMERO 1: Existencia de tramitación de contratos menores para los gastos (Servicios, suministros, obras) que claramente son repetitivos y no excepcionales, aunque no superen el umbral cuantitativo del contrato menor.

Englobaríamos en este supuesto los gastos, que, aunque puedan ser excepcionales y no repetitivos, superen la cuantía del contrato menor, hayan sido tramitados de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la LCSP, o simplemente no tengan procedimiento de contratación.

El contrato menor, cuya regulación se encuentra en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público cuenta con unas particularidades que deben darse para que una determinada prestación pueda satisfacerse por la vía de la contratación menor.

En consonancia con lo que las Juntas Consultivas de Contratación han manifestado, en el contrato menor conviven dos factores diferenciados:

Primero.- **Sus características**, es decir, las particularidades que deben darse para que una determinada prestación pueda satisfacerse por la vía de un contrato menor son:

- 1) Necesidades excepcionales, no periódicas.
- 2) Umbrales: (Valor estimado) < 40.000 euros en obras; Valor estimado <15.000 euros en servicios y suministros
- 3) Duración: un año

Segundo.- **Sus requisitos**, que son las condiciones u obligaciones a las que todo contrato menor se somete por imperativo legal para entenderse válido:

1. Informe de necesidad del contrato y definición de su objeto para justificar que no se está alterando con el fin de evitar los umbrales establecidos.
2. Aprobación del gasto
3. Factura de la prestación realizada

En su caso, presupuesto de obras, proyecto cuando sea requerido e informe de las oficinas o unidades de supervisión cuando proceda.

En el caso que analizamos se incumple, al menos, una de las características citadas, puesto que estamos ante gastos recurrentes y repetitivos, no ante necesidades excepcionales y no periódicas, (como ya se ha expuesto. La compra de suministro de material de oficina, que podría haberse previsto, es repetitiva y no excepcional para cualquier entidad local, es decir; van a tener que ser contratados continua y sistemáticamente por las mismas, por lo que la legislación contractual imposibilita privar de la preceptiva concurrencia y publicidad a los diferentes licitadores que quieran ofertar por estos contratos, debiendo de ser licitados mediante contratos mayores.

En el supuesto objeto del presente estudio no se cumple con las características del contrato menor, por lo que debemos tener en cuenta lo citado en el artículo 28 del 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 (RCI), donde se regula la omisión de la función interventora (OFI), debiendo de cumplirse las siguientes características para que el órgano interventor la advierta en el ejercicio de la Función Interventora de cualquier expediente:

- a) Que la función interventora sea PRECEPTIVA, es decir, procedimientos cuyos actos den lugar a la realización de gastos con fondos públicos.
- b) Que, aun siendo obligatoria, los actos NO SE HAYAN SOMETIDO al ejercicio de la función interventora.

Si estas características la plasmamos a la realidad de la factura que hemos señalado al inicio, debemos extraer unas conclusiones claras que nos llevan a interpretar que el órgano interventor, en estas circunstancias, siempre tendría que emitir un informe advirtiendo que se ha omitido la función interventora en el expediente:

- 1) Estamos ante gastos que no pueden ser encuadrables en una tramitación de un contrato menor, puesto que son gastos repetitivos y recurrentes.
- 2) Si estos gastos no pueden ser tramitados como un contrato menor, tendría que haberse tramitado un contrato abierto, restringido etc.... puesto que en virtud del artículo 37 de la LCSP la contratación verbal no es posible.
- 3) Como los únicos contratos "exentos de fiscalización previa" son los menores, tal y como dispone el artículo 219.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y el artículo 17 del RCI; si el gasto en cuestión hubiese contado con el procedimiento preceptivo, hubiese tenido que ser fiscalizado en Fase A y D.

Por esta razón, el órgano interventor no debería de emitir reparo ante estas situaciones sino advertencia de omisión de la función interventora, tramitándose el procedimiento dictaminado en el artículo 28 del RCI.

Es por ello por lo que la omisión de la función interventora prevalecerá sobre el reparo puesto que, de no haberse omitido, la ausencia del procedimiento hubiera sido detectada en la fase correspondiente (A o D) y no en el momento de reconocer la obligación, existiendo las siguientes diferencias entre los dos supuestos:

- Los reparos están vinculados a los incumplimientos o incidencias que el órgano interventor detecta cuando está ejerciendo la función interventora, el supuesto de los contratos menores en Fase O.
- La omisión se produce cuando el órgano interventor, por la razón que sea y el momento que sea, detecta que su control ha sido pasado por alto cuando en el procedimiento era preceptiva la función interventora.

SUPUESTO NÚMERO 2: Gastos no repetitivos y excepcionales en los que se constata la inexistencia de procedimiento de contratación, pero que podría considerarse que estemos ante la existencia de un contrato menor.

Suponemos que estamos ante facturas que se derivan de una contratación verbal realizada por la Alcaldía/concejal/trabajador sin la existencia de procedimiento de contratación, pero que podría encajar con un contrato menor, por cuantía y por ser un gasto no repetitivos y excepcionales.

Debemos recordar la reiterada prohibición de la contratación verbal del artículo 37 de la LCSP

La inexistencia de contrato (adjudicación de este), supone, en principio, un vicio de nulidad de pleno derecho dada la remisión que realiza el artículo 39.1 de la LCSP a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), cuyo art. 47.1.e) señala que *son nulos de pleno derecho los «actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados», a los que se equipara la inexistencia del propio acto.*

Visto lo anterior, debemos advertir que, si llega una factura, independientemente de la cuantía, sin adjuntar el procedimiento legal preceptivo, se debería de fiscalizar/Intervenir el acto.

Las diferentes fases de la Función Interventora plasmadas en el artículo 7 del 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 (RCI) son las siguientes:

«1. El ejercicio de la función interventora comprenderá las siguientes fases:

- a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.*

- b) *La intervención del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión.*
- c) *La intervención formal de la ordenación del pago*
- d) *La intervención material del pago.»*

La legislación diferencia entre la Fiscalización previa de la autorización (Fase A) y la Disposición o compromiso (Fase D) y la Intervención Previa del reconocimiento de las obligaciones (Fase O).

Por todo ello, si el órgano interventor procede a comprobar una factura donde se acredite la inexistencia del procedimiento de contratación, el actuar del Interventor sería diferente si estamos ante un verdadero contrato menor (no solo por el importe de la factura, sino porque estamos ante necesidades puntuales, no periódicas ni previsibles), o si estamos ante la ausencia de tramitación de un contrato mayor, por estar ante un servicio/suministro repetitivo y habitual, aunque el importe de la factura sea de menor importe, dado que en este segundo supuesto estaremos ante una clara omisión de la función interventora:

Si interpretamos que existe la posibilidad de estar ante un gasto con ausencia del procedimiento de contratación menor, la actuación correcta del órgano interventor, si se pretende reconocer y abonar la factura, sería la formulación de un reparo suspendiendo el procedimiento de reconocimiento de la obligación, de conformidad con lo establecido en el artículo 215 y en el artículo 216.2. c) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

De acuerdo con este artículo: *«Si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución.»*

La causa que se cita en el artículo 216. c del TRLRHL *«2. Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se*

suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los siguientes casos:

- a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado.*
- b) Cuando no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago.*
- c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.*
- d) Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.»*

Asimismo, el artículo 12.3 del RD 424/2017, desarrolla los supuestos de omisiones procedimentales en el expediente de la siguiente forma, provocando una suspensión en el expediente de gasto:

“En el supuesto previsto en el apartado c) del artículo 216.2 citado, procederá la formulación de un reparo suspensivo en los casos siguientes:

- a) Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación.*
- b) Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor.*
- c) Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Tesorería de la Entidad Local o a un tercero.”*

Debemos tener claro que no se ha seguido el procedimiento establecido, al menos el citado en el artículo 118 de la LCSP, que sería "intervenido" en Fase de Reconocimiento de la Obligación por la Intervención municipal; puesto que estos se encuentra exentos de fiscalización previa (Fases A y D), de conformidad con el artículo

219.1 del TRLRHL, por lo que la aprobación del reconocimiento del gasto puede dar lugar a una nulidad de pleno derecho de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, el gasto en cuestión necesariamente va a causar quebrantos económicos a la Tesorería de la Entidad Local, puesto que si se hubiese licitado con casi total seguridad hubiese sido más económico, dada la existencia de concurrencia competitiva. Como se señala por esta Intervención en el Informe de control financiero de la contratación menor correspondiente a año 2023 en este Ayuntamiento, la eficiente utilización de los fondos públicos que se gestiona mediante procedimientos de contratación es un principio básico de la contratación pública, proclamado en el artículo 1.1 y 1.3 de la Ley de Contratos del Sector Público. Esa eficiencia se pierde si se hacen contratos innecesarios, si el valor estimado de los mismos no está bien calculado, si no se consigue el mejor precio en concurrencia competitiva y si no garantiza la correcta ejecución de lo contratado.

El órgano encargado de asumir la responsabilidad de seguir con el procedimiento en este caso sería la Alcaldía, a menos de que se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de Pleno (Según los umbrales establecidos por la Disp. Adic. 2ª de la LCSP), o se constate que las facturas no cuenten con crédito adecuado y/o suficiente. En estos supuestos el órgano competente para solventar el reparo sería el Pleno.

SUPUESTO NÚMERO 3: Gastos no repetitivos y excepcionales, donde se tramita un contrato menor, un “mayor” correctamente tramitado o gastos repetitivos donde se tramita un contrato “mayor”.

En estos supuestos no existiría ningún inconveniente en la comprobación por parte del órgano interventor, siempre y cuando se cumplan con todos y cada uno de los requisitos a fiscalizar/intervenir, teniendo en cuenta que el contrato “mayor” tendría que ser fiscalizado en las fases de ejecución presupuestaria A y D y el menor se intervendría en Fase O, al estar exento de fiscalización previa.

4. CONCLUSIONES.

Considerando lo anterior, pasaremos a encajar el caso expuesto en alguno de los supuestos analizados en la consideración jurídica anterior.

Primero: Estamos ante una factura, que, careciendo de procedimiento de contratación, vulnera el principio citado por el artículo 37 de la LCSP, por lo que la irregularidad de la factura sería manifiesta. Contratación verbal.

Segundo: Por otro lado, para saber si estamos ante una irregularidad que pudiese derivar en un “reparo de legalidad” o en una “omisión de la función interventora” deberíamos de hacer un análisis del supuesto concreto, que sería el siguiente:

- 1) Tramitación de una factura derivada de un contrato menor o que aun no cumpliendo con el mínimo imprescindible del contrato menor, esta pudiera haberse tramitado sin dudas jurídicas a través del procedimiento de contratación menor
- 2) Tramitación de una factura sin procedimiento de adjudicación alguno, que además no puede, sin dudas jurídicas, tramitarse a través de un contrato menor.

En el primer supuesto la actuación de la intervención, debiera ser la emisión de informe de Reparación de carácter suspensivo de acuerdo con la normativa anteriormente citada y en el segundo supuesto debería procederse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 28 del RCI, es decir Informe de Omisión de la función interventora.

Por todo lo anterior, se puede discutir que la aseveración del órgano consultivo de la comunidad autónoma sea correcta en el caso analizado.

No obstante, hay que reconocer que esta cuestión puede someterse a diversas interpretaciones que redundan en añadir dificultad a la ya compleja función interventora. Concretamente en la intervención previa del reconocimiento de la obligación ante irregularidades como la descrita, el órgano interventor ha de decidir si lo

que procede es una advertencia de omisión de Función Interventora o formular un reparo de carácter suspensivo, cuestión harto complicada por falta de criterio unívoco en esta cuestión.

5. BIBLIOGRAFIA:

APARISI APARISI, Mari Carmen. “La omisión de la función interventora y el reconocimiento extrajudicial de créditos, dos caras de una misma moneda”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° 4, Sección Presupuestos, contabilidad y control interno, Abril 2021, pág. 60.

“Inviabilidad de contratos menores reiterados. Obligación de emitir informe de omisión de fiscalización previa previsto en el art. 28 RCI”, en: *Revista Derecho Local.es*, número de agosto de 2020.

SÁNCHEZ MARTÍN, Patricia. “Esquema práctico de la omisión de la función interventora en la Administración Local”, en: *Revista Auditoría Pública* n° 83, junio 2024, páginas 47-56.

LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL LABORAL TEMPORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES DIMANANTES DE PROGRAMAS DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO.

Abraham JIMÉNEZ HEREDIA

Jurista, Politólogo y Técnico de Inserción Laboral de Administración Local en el Ayuntamiento de Salar (Granada)

RESUMEN: El presente estudio aborda si, en relación a la legalidad y jurisprudencia actual, es procedente remunerar al personal laboral cuya contratación proviene de una actividad subvencional en materia de políticas activas de empleo de forma distinta al resto del personal laboral, o si, por el contrario, esta diferencia salarial encuentra su justificación en el contexto de la actividad subvencional de la que deriva la motivación de dicha relación laboral. Para ello se abordan las principales perspectivas legales y jurisprudenciales. Dado que las entidades locales han sido las que más problemáticas han encontrado en este aspecto, se profundiza con una perspectiva específica para dichas administraciones.

PALABRAS CLAVE: Subvención, relación laboral, política activa de empleo, desempleo, retribución.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Políticas activas de empleo, y su relación con la actividad subvencional.
3. La intervención de los entes locales en materia de empleo.
4. La contratación como personal laboral temporal de los destinatarios y sus retribuciones.
5. Conclusiones y reflexión del autor.
6. Bibliografía, jurisprudencia y normativa aplicable.

1. INTRODUCCIÓN

La contratación de personal en las administraciones públicas, principalmente en el ámbito local, se conforma como un fenómeno de gran relevancia jurídica y política. Esto se ha visto incrementado en los últimos años al amparo de la ejecución de programas de activación del empleo, financiados a través de distintas subvenciones públicas, tanto de procedencia estatal como autonómica. En este contexto, los programas de empleo implementados para la promoción de la inserción laboral de colectivos especialmente vulnerables o con dificultad de acceso al mercado laboral han otorgado a las entidades locales un papel instrumental clave en la ejecución de las políticas de empleo citadas.

No obstante, la modalidad de contratación subvencionada por otros entes administrativos ha suscitado una gran problemática en su ámbito, sobre todo en lo referido al régimen jurídico de aplicación a las relaciones laborales derivadas de tales contrataciones y, en particular, en lo relativo al sistema retributivo.

Por otro lado, La falta de una guía normativa homogénea que armonice las disposiciones administrativas dictadas por los órganos estatales y autonómicos con las realidades y capacidades a las que se enfrentan os entes locales, ha dado lugar a disparidad de criterios, conflictos de competencias y un gran enfrentamiento en cuanto a la determinación de las condiciones salariales del personal laboral contratado con cargo a dichas ayudas.

La cuestión cobra especial relevancia en cuanto a la igualdad en las condiciones de trabajo, así como la coherente aplicación del régimen jurídico laboral general, en particular el Estatuto de los Trabajadores, teniendo en cuenta lo reatado en la articulación de bases de concesión de las subvenciones y su alineación con la negociación colectiva local. Así pues, reluce un debate complicado entre la autonomía de los entes locales, la legalidad presupuestaria, los conceptos subvencionables, y la necesidad de alineamiento con condiciones laborales adecuadas, reduciendo en lo posible el riesgo de vulneración de derechos laborales a causa de discriminaciones retributivas injustificadas.

Desde esta perspectiva, el estudio del régimen jurídico de las retribuciones de este personal no solo es pertinente y necesario, sino fundamental, en atención a la inseguridad jurídica que refleja tanto a los entes locales beneficiarios como a los trabajadores afectados. Se establece en el presente, y a consecuencia, una reflexión crítica del autor tras el análisis que se efectuará conforme a la normativa, resoluciones administrativas y judiciales de pertinente aplicación, teniendo en cuenta las posibles estrategias de mejora con el fin de garantizar una aplicación homogénea y clara en este ámbito específico.

El presente estudio se enmarca en un contexto de desempleo que desde la crisis del COVID-19 se ha venido incrementando, en palabras de MOLINA BELMONTE, RUIZ PEÑALVER, CAMACHO BALLESTA Y RODRÍGUEZ MOLINA (2024): *«Las medidas implementadas han sido cruciales para conservar puestos de trabajo en el corto plazo y los países beneficiarios, entre ellos, España, han implementado una serie de programas que han permitido ser un “colchón” para todas las personas que han visto mermado su empleo durante la pandemia, pero ahora es el momento de transformar y dinamizar el mercado de trabajo»*¹

2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO, Y SU RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL

Es fundamental exponer los principales caracteres de las políticas activas de empleo, así como el papel que juegan en las mismas las entidades locales para poder entrar en el fondo de la cuestión objeto de estudio, por ello, en el presente estudio se abordará, de forma muy sucinta, en primer lugar esta cuestión.

El artículo 1 de la Ley 3/2003, de 28 de febrero, de Empleo, establece que:

«el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo y regula el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo. Tiene por objetivo promover y desarrollar la planificación,

¹ En el mismo estudio, estos autores afirman que de los resultados finales se extrae que no existe una relación directa entre el gasto destinado a PAE y la mejora en los datos del paro, siendo necesaria una distribución más funcional de las mismas.

coordinación y ejecución de la política de empleo y garantizar el ejercicio de los servicios garantizados y la oferta de una adecuada cartera de servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo, a fin de contribuir a la creación de empleo y reducción del desempleo, mejorar la empleabilidad, reducir las brechas estructurales de género e impulsar la cohesión social y territorial.»

El ámbito de la legislación de promoción del empleo se encuentra delimitado. A excepción de Ceuta y Melilla, todas las comunidades autónomas tienen transferidas las competencias ejecutivas en esta materia, aunque la regulación de las relaciones laborales sigue siendo competencia exclusiva del Estado, según lo dispuesto en el artículo 149.7 de nuestra Carta Magna (CE, en adelante) y en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET, en adelante).

Por otro lado, es necesario hacer referencia a la Ley 4/2004, que crea el Servicio Andaluz de Empleo ². Este organismo gestiona la ejecución y promoción de las políticas de empleo en el marco de las competencias estatales y las recogidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, transferidas a través de los mecanismos correspondientes. No obstante, el Estado ha implementado de forma continua planes de promoción de empleo, especialmente en el ámbito juvenil, como refleja el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, como parte fundamental de estas políticas.

A continuación, y en un contexto de pandemia, que agravó aún más la situación de desempleo de la sociedad, los Fondos Next Generation, y el Plan de Transformación y Resiliencia (Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de 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 y Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía) han propiciado la inyección de fondos, mediante los cuales se han articulado

² Es importante destacar que se ha seleccionado el caso de Andalucía a modo de ejemplo, de esta forma podría entenderse extendida en términos similares esta distribución al resto de regiones.

multitud de subvenciones para promover el empleo y la inserción laboral, a través de programas en los que han tomado parte tanto el Estado como las Comunidades Autónomas en sus correspondientes esferas competenciales.

3. LA INTERVENCIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE EMPLEO

Las entidades locales, en su potestad de auto-organización predicada en el artículo 4.a) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, (LRBRL, en adelante), y como principales beneficiarias de tales programas para sus ciudadanos, ejercen funciones de control y formación en torno a los objetivos fijados en la planificación estratégica municipal, en un contexto de desempleo, y en consonancia con las políticas estatales y autonómicas, a través de sus correspondientes servicios de empleo y formación [art. 4.c) de la LRBRL], y en aras de la cooperación y coordinación administrativa, tal y como se establece en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público en relación con el artículo 9 de la CE.

De esta forma, si bien las entidades locales no ostentan competencias en materia de empleo propiamente dichas (falta de atribuciones), al constituirse como la administración más cercana al ciudadano, se han convertido en los principales beneficiarios de subvenciones en materia de políticas activas de empleo, propiciando la creación y promoción en los servicios de formación para el empleo de los ayuntamientos, como entes cooperadores fundamentales en la implementación de dichas políticas, a este propósito resulta fundamental la obra de Luis Enrique de la Villa Gil (2023) comentando los conflictos de competencias que al respecto desembocó en la Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2018, de 21 de junio de 2018 y que es

fundamental para la comprensión competencial respecto a las políticas de formación para el empleo.³

4. LA CONTRATACIÓN COMO PERSONAL LABORAL TEMPORAL DE LOS DESTINATARIOS Y SUS RETRIBUCIONES

Es importante señalar que, aunque la contratación esté motivada por el otorgamiento de una determinada subvención por parte de un ente con competencias en materia de políticas activas de empleo, esta actividad solo vincula a la entidad beneficiaria (Ayuntamiento) y a la administración otorgante⁴.

Por ejemplo, podemos citar el Plan Joven Ahora de la Junta de Andalucía, cuyas bases reguladoras se regulaban en la Orden de 2 de junio de 2022 (BOJA N.º 109, de 09/06/2022)⁵. Dicha orden establece que el mecanismo de contratación se llevará a cabo conforme a las disposiciones del ET, y es claro que la norma menciona que las retribuciones de los trabajadores se determinarán mediante la aplicación de las tablas establecidas en el convenio colectivo correspondiente (art. 26 del ET).

Otros programas subvencionales, como el reciente Programa Emplea-T en su línea 7, también han remitido a la legislación laboral en lo relativo al régimen jurídico aplicable a los Ayuntamientos beneficiarios. Si bien este ha resultado ser más preciso (como en su día lo fue el Programa de Primera Experiencia Profesional en las Administraciones Públicas, conforme al artículo 4 de sus bases reguladoras⁶) remitiéndose a la figura del contrato en prácticas para la obtención de experiencia profesional, prevista en el artículo 11.3 del Estatuto de los Trabajadores, dicha solución

³ A este respecto el profesor FRANCISCO VILA TIerno (2017) en el capítulo «Las Competencias de Empleo en el ámbito Local La Regulación en España» de la obra «Las Políticas de Empleo en el ámbito Local. Especial Atención a Colectivos Desfavorecidos: Jóvenes, Mayores y Discapacitados», también menciona la capacidad ejecutoria que los entes locales ostentan en materia de políticas activas de empleo, a pesar de su ausencia de atribuciones a través de mecanismos de cooperación y coordinación administrativa.

⁴ Las administraciones otorgantes pueden ser diversas, la norma general y que propugna el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia es la distribución equitativa a través de los servicios de empleo de las distintas comunidades autónomas, no obstante también pueden otorgarse en un contexto estatal.

⁵ El plan Joven Ahora, según la exposición de motivos de la orden que regula sus bases reguladoras expone que entre sus retos se encuentra «el apoyo al empleo en el ámbito local como factor estratégico de desarrollo socioeconómico local. Son los mercados locales de empleo los que mayor dinamismo muestran a la hora de generar oportunidades de empleo y ajustar los perfiles profesionales a los sectores generadores de empleo, gracias, en parte, al mayor conocimiento del mercado laboral que la proximidad genera. Además, son la vía de contacto directo con la ciudadanía y sus necesidades. Y producen sinergias que facilitan dinámicas de crecimiento más allá de sus límites territoriales.»

⁶ <https://www.boe.es/boe/dias/2021/10/26/pdfs/BOE-A-2021-17436.pdf>

únicamente resuelve el problema en aquellos entes locales que disponen de un instrumento de negociación colectiva adecuado. Sin embargo, no resulta eficaz en aquellos casos en los que dicho instrumento aún no ha sido implementado.⁷

Sin embargo, aunque de dichas bases reguladoras no se extrajera expresamente la remisión al ET, se puede deducir, pues para la empleabilidad pública solo caben dos opciones (personal funcionario o laboral).

Por la naturaleza de la contratación, no podemos referirnos a los funcionarios públicos, sino al personal laboral. Esta interpretación se extrae de las disposiciones del Estatuto Básico del Empleado Público (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, en adelante TREBEP, arts. 3 y 7).

En primer lugar, vamos a citar la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 758/2019, de 7 de noviembre. En dicha resolución se abordaba un supuesto de desigualdad salarial respecto de un empleado contratado a raíz de un programa de empleo subvencionado.

El actor afirmaba que se había producido un trato diferente en su remuneración respecto a otros empleados públicos en las mismas tareas y funciones, percibiendo una cuantía similar al Salario Mínimo Interprofesional. La entidad local se amparaba en la actividad subvencional que dio lugar a su contratación.

El alto tribunal clarificó diversas cuestiones. No obstante, aquí nos referiremos al Fundamento Jurídico Cuarto, del que se desprende el siguiente tenor literal:

«...el Ayuntamiento empleador, aunque contratase en el marco de una normativa que tenía por objeto promover el empleo joven, tuvo que recurrir a alguna de las modalidades contractuales establecidas en el ET y a esta norma hubo de atenerse para establecer los derechos y obligaciones de la relación laboral. No obstante, repetimos, el Ayuntamiento no podía ampararse en una norma autonómica dictada por una Comunidad Autónoma que carece de competencia para regular las

⁷ La letra I) del artículo 11.3 del ET menciona que «En ningún caso la retribución podrá ser inferior a la retribución mínima establecida para el contrato para la formación en alternancia ni al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo»

relaciones laborales. En definitiva, el Ayuntamiento olvidó que la subvención, como su nombre indica, es solo una ayuda económica para el mantenimiento de una actividad y el fomento del empleo en este caso, pero no una excusa para incumplir la normativa laboral en materia de retribuciones. »

Por un lado, debemos analizar la consideración de la «*relación laboral*» en su motivación esencial, y por otro, presentar los fundamentos de la siguiente manera:

- a) La modalidad subvencional remite al ET para la regulación de la contratación del personal seleccionado y, por tanto, no puede garantizarse su cumplimiento en algunos aspectos (como la modalidad de contratación) y en otros no (salarios).
- b) El ET es la norma reguladora por excelencia de las relaciones laborales (salvo aquellas profesiones que poseen una regulación específica, las cuales no son objeto del presente estudio⁸). Por tanto, no puede aplicarse otra norma que no cubra su ámbito de aplicación, debiendo aplicarse el correspondiente convenio colectivo conforme a sus disposiciones.
- c) Ninguna norma autonómica ostenta competencias para regular las relaciones laborales, ya sea de naturaleza reglamentaria (como en el caso de subvenciones) o legislativa, ya que, en consonancia con el artículo 149.7 de la CE, la regulación de las relaciones laborales es competencia exclusiva del Estado.
- d) La subvención vincula exclusivamente a la administración beneficiaria con la otorgante. Alegar una relación jurídica ajena para justificar una desigualdad retributiva constituye una actuación contraria a los derechos de los trabajadores.

⁸ Así pues, de las funciones laborales asignadas a estos empleados, no puede deducirse que se encuentren en una relación laboral de carácter especial ni que les sea de aplicación un régimen jurídico distinto, más allá del acceso mediante los principios de igualdad, mérito y capacidad inherentes al empleo público.

Tras esta resolución, el Tribunal Supremo se ha pronunciado de nuevo, más concretamente en la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 935/2020, de 22 de octubre, en la que se establece que:

«...De la doctrina de esas sentencias se deriva que la sentencia recurrida olvida que el Decreto Ley 9/2014 de 15 de julio, de la Junta de Andalucía no es fuente de la relación laboral, ni podía serlo, aunque tuviera tal vocación, que no la tiene, dada la reserva que a la legislación estatal confiere el artículo 149.7 CE. Como allí dijimos: ... el Ayuntamiento empleador, aunque contratase en el marco de una normativa que tenía por objeto promover el empleo joven, tuvo que recurrir a alguna de las modalidades contractuales establecidas en el ET y a esta norma hubo de atenerse para establecer los derechos y obligaciones de la relación laboral". Sin que, repetimos, se pudiese amparar en una norma autonómica dictada por una Comunidad Autónoma que carece de competencia para regular las relaciones laborales. En definitiva el Ayuntamiento olvidó que la subvención, como su nombre indica, es sólo una ayuda económica para el mantenimiento de una actividad y el fomento de empleo en este caso, pero no una excusa para incumplir con la normativa laboral en materia de retribuciones... Lo que en definitiva decimos en la STS 7/11/2019 (referida anteriormente), y debemos repetir ahora, es que, existiendo en este caso un Convenio Colectivo propio para el personal laboral del Ayuntamiento demandado, la retribución debe ajustarse a lo contemplado en el mismo para los trabajadores de su misma categoría profesional, sin que pueda obstar a ello el hecho de que en aquel Plan de empleo pudiese contemplarse una cuantía inferior como ayuda o subvención del puesto de trabajo...»

También se ha introducido por multitud de convenios colectivos una remuneración específica para este tipo de personal, la cual no ha sido muy bien acogida por nuestros tribunales, así lo expone el Fundamento Jurídico Tercero de la primera sentencia citada:

«En la demanda se pidió el abono de las diferencias salariales existentes entre lo cobrado y lo que debería haber cobrado si se hubiese aplicado el convenio colectivo de la entidad municipal a la que prestó servicios, donde se excluía de su ámbito subjetivo de aplicación a los contratados para programas o convenios de fomento de

empleo. La sentencia de instancia desestimó la demanda, pero la referencial la estimó, al entender que la disposición convencional excluyente antes referenciada. No era aplicable porque el caso juzgado quedaba fuera de ella, ya que no se trataba de un convenio con otra institución y porque no era lógico excluir del convenio colectivo a trabajadores contratados con base en subvenciones concedidas por administraciones públicas, pues se violaría el principio de igualdad.»

Por otro lado, no se discute qué convenio colectivo es de aplicación, pues sin importar el puesto ni las funciones que realice el trabajador, es aplicable la jurisprudencia relativa a la «*unidad de convenio*».

De esta forma, el alto tribunal (Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 729/2023, de 10 de octubre, entre otras) establece que se aplica el mismo para toda la entidad; no obstante, se aplican excepciones a este principio cuando en una misma empresa se lleven a cabo actividades muy diferenciadas (CEF, 2008).

Si se determinara que son de aplicación las retribuciones íntegras establecidas para el personal laboral ordinario de la entidad, es necesario aclarar a qué retribución de puesto (categoría profesional) estaría asimilado el salario, aplicando el artículo 22 del ET, relativo al sistema de clasificación profesional, pues es evidente que pueden crearse puestos para estas contrataciones que no encuentren homólogo con las categorías establecidas, ateniéndose a las funciones propias de la actividad laboral.

No obstante, independientemente de si existe o no convenio en la corporación, el principal problema que suele emerger en estas situaciones es la desigualdad salarial respecto a puestos similares de plantilla de la propia entidad; por lo tanto, poco importa aquí lo que disponga el convenio, pues aunque existiera una disposición expresa en el convenio que regulase las remuneraciones de los trabajadores provenientes de programas de empleo, esta podría resultar discriminatoria si existen trabajadores de plantilla que perciben mayores remuneraciones por las mismas funciones.

De esta forma, se concluye que ni siquiera la desigualdad retributiva prevista en convenio colectivo para puestos similares, justificando tal diferencia en una actividad subvencional, podría prosperar.

Las consecuencias de esta actividad pueden llevar a procedimientos judiciales sobre reclamación de salarios conforme a la normativa laboral y a las normas procesales de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

5. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN DEL AUTOR

De lo expuesto se extraen varias conclusiones.

En primer lugar, y en relación a si las cuantías salariales del personal laboral contratado como consecuencia del otorgamiento de subvenciones a las entidades locales para promover la inserción laboral pueden ser menores a las establecidas para el personal laboral ordinario de la misma entidad en su convenio colectivo de aplicación, se debe apreciar negativamente, conforme a la legalidad y jurisprudencia que se ha estudiado, además es el autor quiere señalar la falta de unificación de criterios que impiden la aplicación de un adecuado régimen por parte de los entes beneficiarios.

En segundo lugar, y en relación a si, en caso de que el convenio colectivo de la entidad establezca una remuneración específica para el personal que derive de tal actividad subvencional, podría llevarse a cabo lo expuesto en la conclusión anterior, apreciándolo, de igual forma, negativamente al incurrir en desigualdad salarial no justificada, según lo dispuesto en las consideraciones anteriores y, más concretamente, en la jurisprudencia citada. En este punto se quiere hacer una puntualización, y es que la justificación debe tener una conexión directa con las funciones a desarrollar, pudiendo incurrir en discriminación salarial.

En tercer lugar, y relativo a la aplicación de otra norma de negociación colectiva que regule la relación laboral de este personal, no se discute qué convenio colectivo es de aplicación, pues, indistintamente del puesto y las funciones que realice el trabajador, es predicable la jurisprudencia relativa a la unidad de convenio, la cual establece que se aplica el mismo para toda la entidad, salvo las excepciones que la propia jurisprudencia laboral recoge sobre la posibilidad de aplicar más de un convenio. No obstante, y como se ha mencionado, la regulación específica dentro del ámbito del convenio para estos

trabajadores no justifica una diferencia retributiva si las funciones que realizan son similares a las de parte del personal de plantilla de la corporación. En otras palabras: ni la corporación puede basarse, a efectos salariales, en las bases reguladoras subvencionales, ni el convenio de aplicación puede remitir a ellas con objeto de justificar diferencias retributivas respecto del personal de plantilla, a este respecto cabe destacar entre muchas otras la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 316/2014, de 27 de noviembre.

En cuarto y último lugar, en lo referente a las posibles consecuencias que podrían derivarse de la diferencia de trato en las retribuciones en el supuesto analizado, se aprecia que pueden ser objeto de reclamación los salarios pendientes sobre la cuantía remuneratoria asignada a ese puesto en el convenio colectivo de aplicación al personal laboral ordinario de la entidad, atendiendo a la interpretación de las funciones específicas del puesto para encontrar un grupo profesional asimilable, en caso de que no exista uno específico o equivalente, y, como mínimo, al del puesto con la retribución más baja que señale el instrumento de negociación colectiva. Esto se tramitaría por los cauces dispuestos en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, al resultar esta competente en los conflictos laborales del personal laboral.

Como se ha podido observar, la temática aquí abordada genera una notable inseguridad jurídica. A juicio de este autor, ello se debe, fundamentalmente, a la falta de homogeneidad en la configuración de un régimen jurídico claro y coherente que se complemente adecuadamente con las políticas activas de empleo. Por otro lado, resulta necesario establecer una clara diferenciación entre las consecuencias derivadas de la relación subvencional y aquellas propias de la relación laboral que vincula al trabajador con la corporación local, ya que, aunque en algunos aspectos pueden coincidir, en otros difieren sustancialmente, lo que conlleva un evidente aumento del riesgo de perjuicios tanto para la administración como para el propio trabajador.

6. BIBLIOGRAFÍA, JURISPRUENCIA Y NORMATIVA APLICABLE

Obras doctrinales:

MOLINA BELMONTE, J., RUIZ PEÑALVER, S. M., CAMACHO BALLESTA, J. A., & RODRÍGUEZ MOLINA, M. *Los fondos Next Generation UE y las políticas activas de empleo en las regiones españolas: un análisis comparativo*. IREP, 4 (1). 2024. Págs. 99-124. Recuperado de: <https://doi.org/10.7203/IREP.4.1.24850> . Consultado: 13 de marzo de 2025.

VILLA GIL, L.E. “La formación profesional para el empleo (Comentario a la Sentencia 71/2018, del Tribunal Constitucional)”, en: *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, vol. 3, N ° especial, 2023, págs. 335-343. Recuperado de: <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/892>. Consultado el 12 de abril de 2025.

VILA TIERNO, F (2017). “Las Competencias de Empleo en el ámbito Local. La Regulación en España”, en: ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (DIR.), & VILA TIERNO, F. (COORD.). *Las políticas de empleo en el ámbito local. Especial atención a colectivos desfavorecidos: jóvenes, mayores y discapacitados* (2017). Págs. 13-30. Proyecto DER-2015-63701-C3-2R. Grupo PAIDI SEJ 347. Asociación M. Estudios e Investigaciones Sociales. Contrato de Investigación Diputación-Universidad de Málaga (Ref.-8.07/5.80.3363-13). Ed. 1. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=705541> . Consultado: 13 de marzo de 2025.

CEF. (2008). *Criterios prácticos para la aplicación de un convenio colectivo*. Cuestiones a Debate, (55).
<https://revistas.cef.udima.es/index.php/rtss/article/download/5569/5017/11029>.

Normativa utilizada:

Constitución Española de 1978. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> .

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. «BOE» núm. 80, de 03/04/1985.

Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. «BOE» núm. 236, de 02/10/2015. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. «BOE» núm. 236, de 02/10/2015.

Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>.

Ley 3/2003, de 28 de febrero, de Empleo. «BOE» núm. 51, de 01/03/2003.

Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-5365>.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. «BOE» núm. 255, de 24/10/2015. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE--A-2015-11430>.

Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de Creación del Servicio Andaluz de Empleo. «BOE» núm. 10, de 11 de enero de 2003. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-707-consolidado.pdf>.

Orden de 2 de junio de 2022, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, de la Iniciativa para la Promoción del Empleo Juvenil en el Ámbito Local (Joven Ahora). Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/109/1#descargas>.

Orden de 3 de octubre de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la inserción laboral y el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Programa Emplea-T. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/boja/2024/197/BOJA24-197-00041-51790-01_00308739.pdf .

Resolución de 22 de octubre de 2024, de la Dirección General de Incentivos para el Empleo y Competitividad Empresarial, por la que se convoca, para el año 2024, la concesión de subvenciones de las Líneas 1, 2, 4 y 7 reguladas en la Orden de 3 de octubre de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras

para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la inserción laboral y el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Programa Emplea-T. Recuperado de https://juntadeandalucia.es/boja/2024/209/BOJA24-209-00117-52901-01_00309850.pdf.

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. «BOE» núm. 261, de 31/10/2015.

Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>.

Orden TES/1152/2021, de 24 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, destinadas a la financiación del «Programa de primera experiencia profesional en las administraciones públicas», de contratación de personas jóvenes desempleadas en el seno de los servicios prestados por dichas administraciones públicas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2021/10/26/pdfs/BOE-A-2021-17436.pdf>.

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de 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 y Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía. «BOE» núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, páginas 126733 a 126793 (61 págs.).

Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17340>.

Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. «BOE» núm. 245, de 11/10/2011.

Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15936>.

Jurisprudencia:

Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2018, de 21 de junio de 2018.

Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-10513>.

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 758/2019, de 7 de noviembre. Recuperado de <https://vlex.es/vid/829384181>.

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 729/2023, de 10 de octubre <https://vlex.es/vid/950141100>.

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 935/2020, 22 de octubre de 2020 <https://vlex.es/vid/852172738> .

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 316/2014, de 27 de noviembre.

Recuperado de:

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/74e8c834f87a0bce/20160111>.

ABREVIATURAS:

ET: Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

CE: Constitución Española de 1978.

TREBEP: 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.

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

Trabajos de Evaluación

Revista digital CEMCI

Número 65/2025

PUBLICACIÓN AUTOMÁTICA DE LAS COMUNICACIONES EN EL PERFIL DE CONTRATANTE

María ALVARELLOS PEDRERO

Jefa del Servicio de Contratación. Ayuntamiento de Avilés (Asturias)

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: Plataforma de Contratación del Sector Público. (CEMCI)

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Comunicación por medios exclusivamente electrónicos.
3. Tipos de notificaciones electrónicas.
4. Las comunicaciones electrónicas en la PLACSP.
5. Propuesta de nueva funcionalidad en la PLACSP: publicación automática de las comunicaciones en el Perfil de Contratante.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.
8. Listado de abreviaturas.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ha establecido un sistema específico y concreto de notificación por medios exclusivamente electrónicos con unas especialidades que lo singularizan del régimen general.

La principal singularidad es la del cómputo de plazos, que comienza desde la fecha del envío (si fuera mediante dirección electrónica habilitada) o del aviso de la notificación (si fuera por comparecencia electrónica), siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el perfil de contratante del órgano de contratación.

Las Administraciones que utilizan los servicios de licitación electrónica ofrecidos por la Plataforma de Contratación del Sector Público, efectúan sus notificaciones por comparecencia y, para que resulte de aplicación la especialidad en el cómputo del plazo, el órgano de contratación o el órgano de asistencia deberá efectuar dos actuaciones sucesivas. La primera, la comunicación propiamente dicha. La segunda, la publicación del contenido de la comunicación en el perfil de contratante.

Esta ausencia de automatización es la que ha motivado la elección de este trabajo con la finalidad de proponer la habilitación en la Plataforma de una nueva funcionalidad que permita convertir la publicación simultánea de la notificación electrónica en una Actuación Administrativa Automatizada.

2. COMUNICACIÓN POR MEDIOS EXCLUSIVAMENTE ELECTRÓNICOS

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), introduce un importante cambio en la práctica de las notificaciones, pues a partir de su entrada en vigor¹, las notificaciones en papel se convierten en una práctica residual que cede ante las notificaciones electrónicas.

Dispone así el artículo 41.1 de la LPAC que «Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía».

Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del mismo texto normativo, están obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas las personas jurídicas (art. 14.2 a), los entes sin personalidad jurídica² (art. 14.2 b) y, en algunos supuestos, las personas físicas (art. 14.2 c) y d), y ello sin perjuicio de la

¹ El 02/10/2016 en virtud de la Disposición final séptima de la LPAC: «La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021».

² Las del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

posibilidad de extender esta obligación a otros colectivos, por vía reglamentaria, y para determinados procedimientos (art. 14.3).

Uno de los procedimientos en el que es **obligatorio relacionarse electrónicamente** con las Administraciones Públicas es **en el procedimiento de contratación**. Así lo dispone el Considerando 52 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE:

“Los medios de información y comunicación electrónicos pueden simplificar enormemente la publicación de los contratos y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación. Deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, ya que hacen aumentar considerablemente las posibilidades de los operadores económicos de participar en dichos procedimientos en todo el mercado interior. Para ello, debe hacerse obligatoria la transmisión de anuncios en formato electrónico, la puesta a disposición del público por medios electrónicos de los pliegos de la contratación y —tras un período transitorio de 30 meses— una comunicación totalmente electrónica, lo cual significa la comunicación por medios electrónicos en todas las fases del procedimiento, incluida la transmisión de solicitudes de participación y, en particular, la presentación (electrónica) de las ofertas”.

La **obligatoriedad del medio electrónico** en la contratación pública se transpone al ordenamiento jurídico interno con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), que efectúa una decidida apuesta en favor de la contratación electrónica, estableciéndola como obligatoria en los términos señalados en ella, desde su entrada en vigor³, anticipándose, por tanto, a los plazos previstos a nivel comunitario (ver exposición de motivos de la ley).

³ El 09/03/2018 en virtud de la Disposición final decimosexta de la LCSP: «La presente ley entrará en vigor a los cuatro meses de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado". No obstante, la letra a) del apartado 4 del artículo 159 y la letra

Así, de conformidad con la Disposición adicional decimoquinta de la LCSP, «la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la presente Ley conlleva la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos»; previéndose igualmente en el artículo 54 de la LCSP que «Las comunicaciones y el intercambio de documentación entre los órganos competentes para la resolución de los recursos, los órganos de contratación y los interesados en el procedimiento se harán por medios electrónicos» y, en el artículo 151.3 de la LCSP, de forma específica para la adjudicación, que «La notificación se realizará por medios electrónicos de conformidad con lo establecido en la disposición adicional decimoquinta».

De esta forma y mientras que la norma general de procedimiento administrativo establece un sistema en el que la notificación electrónica es preferente, **en el sistema de la LCSP la notificación electrónica constituye el medio exclusivo de notificación de las resoluciones dictadas en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la Ley⁴.**

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su **informe 1/18** relativo a diversas cuestiones relacionadas con las notificaciones electrónicas señala:

“Por tanto, aun cuando la Disposición final cuarta nos recuerde que los procedimientos regulados en esta Ley se regirán subsidiariamente, por los preceptos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas complementarias, lo cierto es que en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público se establece un sistema específico y concreto de notificación por medios exclusivamente electrónicos, sistema que sólo en los casos expresamente exceptuados en la propia Ley o respecto de aquellos aspectos en que exista una laguna legal, que no es lo que ocurre en el presente caso, podrá verse completado mediante la aplicación de las normas supletorias, que son las generales del procedimiento administrativo.”

d) del apartado 2 del artículo 32, lo harán a los diez meses de la citada publicación; y los artículos 328 a 334, así como la disposición final décima, que lo harán al día siguiente de la referida publicación».

⁴ Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias nº 559/2024, de 1 de julio (recurso nº 270/2023).

Obviamente esta circunstancia no quiere decir que exista una antinomia entre ambas leyes, sino que la materia correspondiente a la contratación pública, por su especificidad propia, justifica el establecimiento de un sistema especial frente al general del procedimiento administrativo común".

El **principio de especialidad normativa** no supone que, en el supuesto de contradicción entre una norma general y otra especial, la primera queda derogada, sino que, como señala J. L. VILLAR PALASÍ, persiste la vigencia simultánea de ambas normas, si bien la ley especial se aplicará con preferencia a la ley general en aquellos supuestos contemplados en aquella norma. Así nos lo recuerda la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su **informe 2/18** relativo a cuestiones sobre la tramitación electrónica de los procedimientos cuando señala:

"Ahora bien, como ya ha señalado esta Junta de Contratación Administrativa en otras ocasiones y así ha sido reconocido en las decisiones del Tribunal Central de Recursos Contractuales respecto a diversos preceptos de la legislación en materia de procedimiento administrativo común, las disposiciones contenidas en la legislación de procedimiento administrativo (anteriormente, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y hoy la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) sólo resultan de aplicación cuando la normativa específica de contratos del sector público no se pronuncia sobre las actuaciones que se tienen que llevar a cabo en las diferentes fases de los procedimientos de licitación, y su aplicación no sea contraria al contenido y a los principios generales que inspiran la legislación de la contratación pública. A este respecto cabe citar, por ejemplo, las Resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales 738/2015, 422/2015 o 309/2015 o los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 16/00, de 11 de abril, o 35/02, de 17 de diciembre".

Y, apoyándose en el informe anteriormente transcrito, la **Resolución del TACRC nº 1023/2018, de 12 de noviembre (recurso 1050/2018)** analiza la posible aplicación supletoria de la legislación de procedimiento administrativo común al procedimiento de contratación (Disposición Final Cuarta de la LCSP) concluyendo que,

cuando en la LCSP existe una regulación completa de los trámites que no permita deducir una laguna legal, no cabe acudir a la aplicación supletoria de la LPAC. A *contrario sensu*, en aquellos casos en que se deduzca una laguna legal, la LPAC sí resultará de aplicación supletoria de la LCSP. Este sería el supuesto del plazo en que ha de entenderse rechazada la notificación si un licitador no accede a su contenido pues, toda vez que la LCSP no recoge previsión alguna, cabe admitir la aplicación supletoria del plazo de diez días naturales⁵ establecido en el artículo 43.2 de la LPAC y ello porque, la nueva LCSP no recoge ya un plazo análogo al que se recogía en el anterior artículo 151.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP 3/2011), de 5 días para entender rechazada la notificación.

El **sistema específico y concreto de notificaciones electrónicas en la LCSP** lo encontramos en la Disposición adicional decimoquinta «Normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley», sin olvidar, asimismo, lo previsto en la Disposición adicional decimosexta «Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley» y en la Disposición adicional decimoséptima «Requisitos específicos relativos a las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos».

3. TIPOS DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

Si bien la regulación que la ley de contratos (ley especial) hace sobre las notificaciones electrónicas es concordante con la tipología que establece la ley de procedimiento administrativo (ley general), será la omisión “voluntaria”, “buscada” o “querida” de algunos matices en su redacción la que singularicen aquella ley especial de la ley general, razón por la que el sistema de notificaciones electrónicas en la LCSP es, necesariamente, un sistema especial.

⁵ Artículo 43.2 de la LPAC: «Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido».

Establece así la Disposición adicional decimoquinta de la LCSP que «las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica», mientras que el artículo 43.1 de la LPAC señala que «Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo» y, en términos similares se pronuncia el artículo 42.1 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante, RAE) cuando señala que «las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica o sede electrónica asociada de la Administración, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente actuante, a través de la Dirección Electrónica Habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente».

Dos son, por tanto, los **tipos o modalidades de notificación electrónica**: mediante dirección electrónica habilitada (única) o mediante comparecencia (en la sede electrónica o sede electrónica asociada).

De la redacción de los preceptos transcritos se puede afirmar que la LCSP identifica los mismos medios de notificación que la LPAC, pero lo hace **de forma incompleta** pues, a diferencia de lo establecido en el artículo 43.1 de la LPAC y en el artículo 42.1 del RAE, la DA 15ª de la LCSP no exige que la dirección electrónica habilitada sea única, y no se señala expresamente que la comparecencia sea a través de la sede o sede electrónica asociada.

El concepto de Dirección Electrónica Habilitada única (DEHu) lo encontramos en el artículo 44 del RAE, que lo define como el sistema de información para la notificación electrónica cuya gestión corresponde al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública. La DEHu se aloja en la sede electrónica del Punto de Acceso General

Electrónico (PAGE) de la Administración General del Estado, a la que pueden adherirse otras Administraciones Públicas, autonómicas y locales.

Es decir, la DEHu lo es de la Administración General del Estado, pudiendo no obstante existir otras direcciones electrónicas habilitadas en cada nivel de Administración, autonómica o local, pues la adhesión de éstas a aquella es voluntaria. Esa podría ser la razón por la que la LCSP omite que la dirección electrónica habilitada sea única. Así lo comparte MARTÍN DELGADO, I. (2018) cuando señala que *“El hecho de que la LCSP no incluya el requisito de que la dirección electrónica habilitada deba ser única no impide que la exigencia de disponer de un sistema de dirección electrónica habilitada en cada nivel de Administración –o uno único, el estatal, por vía de convenio–⁶ resulte igualmente aplicable en el sector de la contratación pública”*.

Y la omisión en la LCSP a la sede cuando se refiere a la notificación mediante comparecencia electrónica puede tener explicación en el hecho de que la puesta a disposición de la misma en el procedimiento de contratación no se efectúa en una sede electrónica propiamente dicha sino en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PLACSP o Plataforma) -o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas-; plataformas de licitación que, no obstante, deberán estar alojadas en una sede electrónica.

Es relevante destacar el añadido del artículo 45 del RAE cuando se refiere a la notificación mediante comparecencia en sede electrónica o sede electrónica asociada⁷, siendo en ésta última -una sede electrónica asociada- en la que podría tener cabida precisamente la PLACSP teniendo, en tanto sede electrónica asociada, la consideración

⁶ El Tribunal Constitucional ha dejado claro en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, que no es posible, vía disposición adicional segunda de la LPAC, imponer forzosamente la adhesión a las plataformas estatales de administración electrónica a comunidades autónomas y entes locales; de este modo, el Punto de Acceso General Electrónico de la Administración General del Estado, espacio introducido por la normativa general reguladora del procedimiento administrativo común para garantizar el acceso único a las notificaciones electrónicas, solo podrá funcionar como punto único para las practicadas por órganos autonómicos y locales en la medida en que exista adhesión voluntaria al mismo.

⁷ Definición de sede electrónica asociada: Sede electrónica disponible para la ciudadanía a través de redes de telecomunicaciones que se crea por razones organizativas o técnicas vinculada a la sede electrónica de una Administración Pública o a la sede electrónica de un organismo público o entidad de derecho público.

de sede electrónica a todos los efectos⁸, al reunir los requisitos de la Disposición adicional decimosexta de la LCSP.

Según VICTOR ALMONACID (2018), el hecho de que en la LCSP se haga referencia a la mera notificación por comparecencia y no a la notificación por comparecencia en sede electrónica podría significar que la comparecencia se puede llevar a cabo en otras plataformas siempre y cuando cumplan los requisitos de legalidad y fehaciencia temporal. Pero hay un matiz importante, la plataforma de contratación deberá estar alojada en la sede electrónica⁹.

Y afirma MARTÍN DELGADO, I. (2018) que la PLACSP es, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, un *tertium genus*, a camino entre sede electrónica y punto de acceso electrónico, pues posee notas características de ambos¹⁰.

4. LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS EN LA PLACSP

Si bien la LCSP recoge dos tipos de comunicaciones en el procedimiento de contratación, lo cierto es que, **aquellas Administraciones que utilizan los servicios de**

⁸ Artículo 10.1 del RAE: Se podrán crear una o varias sedes electrónicas asociadas a una sede electrónica atendiendo a razones técnicas y organizativas. La sede electrónica asociada tendrá consideración de sede electrónica a todos los efectos.

⁹ La plataforma es algo distinto de la sede, si bien puede o incluso debe operar como una funcionalidad más de la sede, dentro de la sede.

¹⁰ Así se deduce de las circunstancias que se expresan a continuación.

La obligatoriedad de su existencia no procede del hecho de ser sede electrónica, sino de la previsión expresa contenida en el artículo 347 LCSP. En el Aviso Legal que contiene la web en la que está disponible la información la describe como el mecanismo electrónico puesto a disposición de todos los órganos de contratación del sector público para permitirles dar publicidad a través de Internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos, tal y como establece el artículo 347. De este modo, no solo ofrece información con enlaces a los respectivos perfiles de contratante cuando se trata de procesos de licitación de otras Administraciones diferentes de la estatal, sino que también presta servicios concretos. Por otra parte, garantiza la autenticidad, integridad e inalterabilidad del contenido de los perfiles de contratante incorporados a ella por los órganos de contratación dados de alta en la misma, si bien, como no podía ser de otro modo, la responsabilidad de la información contenida en los perfiles de contratante integrados en la Plataforma de Contratación del Sector Público corresponde única y exclusivamente a los órganos de contratación dados de alta en la misma.

En definitiva, se trata de una dirección electrónica creada para la gestión de la publicidad contractual (punto de acceso electrónico) que está habilitada para prestar otros servicios de Administración electrónica (como sede electrónica), tales como el servicio de notificación a los candidatos o licitadores, el sellado de tiempo de todos los documentos publicados en ella, el envío de anuncios a diarios oficiales, el acceso a los documentos estandarizados básicos utilizados en los procedimientos de contratación, la interacción entre ella y los portales de los órganos de contratación en los procesos de publicaciones de las licitaciones o la presentación de ofertas. Prueba de ello es, además, la necesidad de utilizar algún medio de identificación electrónica –nombre de usuario y contraseña o certificado digital– para el acceso a la Plataforma por parte de los usuarios de servicios complementarios.

licitación electrónica ofrecidos por la Plataforma, efectúan sus notificaciones por comparecencia, pues ésta es la modalidad de comunicación electrónica que utiliza la PLACSP.

La Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su **informe 55/19** relativo a la subsanación de documentos en la Plataforma de Contratación del Sector Público, recalca, en línea con el principio de especialidad, que:

“La Plataforma de Contratación del Sector Público ha diseñado un sistema que sigue los mandatos de la LCSP, razón por la cual a las notificaciones efectuadas por la misma no se han de aplicar las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Las **comunicaciones electrónicas** que proporciona la PLACSP son un mecanismo que permite tanto al Órgano de Contratación (OC) como al Órgano de Asistencia (OA) la gestión de las notificaciones relacionadas con un procedimiento.

Su funcionamiento permite tener constancia al Órgano de Contratación o al Órgano de Asistencia tanto de su envío como de su acceso por parte del Operador Económico (OE), ajustándose así a lo dispuesto, en lo que a **eficacia de las notificaciones** se refiere, en la letra d) de la Disposición adicional decimosexta de la LCSP cuando prevé que «Las aplicaciones que se utilicen para efectuar las comunicaciones y, notificaciones entre el órgano de contratación y el licitador o contratista deberán poder acreditar la fecha y hora de su envío o puesta a disposición y la de la recepción o acceso por el interesado, la integridad de su contenido y la identidad del remitente de la misma», en línea con el artículo 41.1 de la LPAC según el cual, «Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma» y con el artículo 42.1 del RAE cuando se refiere a la necesidad de que quede «constancia de la fecha y hora del acceso al contenido de la misma, o del rechazo de la notificación».

Refleja la "Guía de envío de comunicaciones a los licitadores" de la Plataforma que:

"El acceso por parte del operador económico a la notificación enviada queda registrado. Este registro permite al órgano de contratación tener la certeza del momento del acceso y la identificación del sujeto que ha accedido, dando cumplimiento a los requisitos de comunicación por comparecencia".

"Cuando el interesado acceda a la notificación enviada, quedará registrado el momento de acceso y el usuario que ha accedido, permitiendo conocer al órgano de contratación dichos datos, dando así cumplimiento a los requisitos de comunicación por comparecencia".

La constatación de ese registro garantiza la fehaciencia del momento de acceso a la notificación electrónica pues, tal y como señala la **Resolución del TACRC nº 678/2018, de 12 de julio de 2018 (recurso nº 610/2018)**:

«El dispositivo empleado (la Plataforma de Contratación del Sector Público) cuenta con un sistema de sellado de tiempo validado por la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre - Real Casa de la Moneda, que traslada un aviso de acceso al órgano de contratación que ha remitido la comunicación, constituyendo un medio fehaciente de prueba de la recepción del requerimiento (...)».

Ese sistema de sellado de tiempo, nos recuerda la **Resolución del TACRC nº 375/2017, de 28 de abril (recursos nº 172 y 271/2017)** que:

«Como se desprende del requerimiento de subsanación efectuado, el mismo fue remitido el 30 de enero de 2017, a las 10:09 de la mañana, constando en el citado documento el sello de tiempo, que conforme al artículo 5.1 d) de la Orden EHA/1220/2008 garantiza de manera fehaciente el momento de inicio de la difusión pública de la información».

La PLACSP distingue **diferentes tipos de comunicaciones** dependiendo de la fase y del tipo de procedimiento, iniciadas bien por el Órgano de Contratación, bien por el Órgano de Asistencia. Encontramos así:

- Comunicaciones de Admisión/Exclusión.
- Comunicaciones de Solicitud de Aclaración (de oferta técnica).
- Comunicaciones de Solicitud de Información adicional.
- Comunicaciones de Justificación de Oferta Anormalmente Baja.
- Requerimiento de documentación (al propuesto como adjudicatario).
- Notificación de Adjudicación.
- Comunicaciones para la firma electrónica del Contrato de Formalización.

La mayor parte de las comunicaciones efectuadas en el marco de un procedimiento de contratación requieren **respuesta del Operador Económico**, motivo por el cual la Plataforma permite configurar aquellas marcando "*La comunicación debe tener respuesta por parte del licitador*" y fijando "*Fecha fin presentación respuesta*".

Mediante la concreción de esa fecha fin la PLACSP garantiza que, transcurrido el tiempo estipulado, si bien el licitador puede acceder a la notificación, no podrá subir documentación alguna ni enviar telemáticamente el sobre electrónico generado a través de la Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas, y ello porque en la comunicación electrónica que se remite al licitador se establece la fecha y la hora hasta las cuales puede remitir su respuesta, siendo esta funcionalidad una garantía del buen funcionamiento de la PLACSP respecto del régimen de plazos preclusivos. **Esa "*Fecha fin presentación respuesta*" opera en la Plataforma como término y no como plazo *stricto sensu*.**

En la **Resolución del TACRC nº 406/2018, de 23 de abril (recurso nº 238/2018)** se recoge la doctrina del tiempo como elemento de los actos que integran el procedimiento, y así se señala que:

«En la dogmática jurídica se distingue entre plazo *sensu stricto* y término.

En los plazos propiamente dichos, el período temporal se señala por horas, días, meses o años y se cuenta a partir de un día determinado, *dies a quo*, y termina trascurrido el período temporal establecido, *dies ad quem*, tratándose de procedimientos

administrativos el *dies a quo* se establece, de ordinario y salvo casos excepcionales, a partir del día siguiente al de la notificación del acto efectuado, por lo que no puede saberse *a priori* cuándo terminará el plazo, pues depende de cuando se efectuó la notificación.

Por el contrario, los denominados términos fijan una fecha cierta e inamovible en la que el trámite o actuación ha de haberse producido, este es el caso en los procedimientos de adjudicación de la fecha límite para la presentación de proposiciones fijada en los anuncios de licitación.

Este caso paradigmático de término, el de la fecha límite de presentación de ofertas, viene exigido por los principios de igualdad y no discriminación, dando por cierto que producidos los anuncios de la licitación y con la posibilidad de acceso a la documentación contractual para formular la oferta, todos los posibles licitadores han de encontrarse en pie de igualdad en la concurrencia.

Este no es en modo alguno el caso del plazo fijado para justificar la viabilidad de la oferta, pues, (...), el plazo no precisa ser común para todos los licitadores requeridos, pues la justificación de cada licitador es individual y distinta de la de los demás, pues es distinta su oferta, y es apreciada igualmente de forma separada por el órgano de contratación, y no de forma comparativa con las demás justificaciones, por lo que no afecta al principio de igualdad y no discriminación el que los plazos de justificación se computen de forma distinta para cada licitador.

Es más, imponiendo un término temporal fijo al trámite de audiencia se está vulnerando tanto el principio de igualdad como el derecho de defensa. Así, el periodo en que los licitadores pueden formular su justificación será distinto en función de la fecha en que se haya realizado la notificación del requerimiento a cada uno, y de otro puede incluso impedir, con absoluta indefensión, la justificación misma, si la notificación se produce después de transcurrido el término».

El TACRC efectúa el análisis transcrito desde la perspectiva del TRLCSP en el que aún no se había regulado un sistema específico de notificaciones electrónicas por lo que, utilizando la misma doctrina y principios generales de la contratación, debemos

extender la naturaleza del "término" predicable de la fecha límite para la presentación de proposiciones fijada en los anuncios de licitación a todas aquellas comunicaciones electrónicas efectuadas a los Operadores Económicos de conformidad con la Disposición Adicional decimoquinta de la LCSP en las que figura una fecha y hora cierta para remitir una respuesta. Y ello por la especialidad referida al **cómputo de los plazos** cuando se trata de comunicaciones electrónicas, que recordemos, son el medio exclusivo de notificación.

Señala la **Disposición adicional decimoquinta de la LCSP** que «Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado». Se trata de una **especialidad** porque, de conformidad con el artículo 43.2 de la LPAC, «Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido».

Por tanto, mientras que **en el procedimiento administrativo común**, el *dies a quo* se computa desde el día siguiente al que haya tenido lugar la notificación -artículo 30.3 de la LPAC-, lo que se produce cuando el interesado tenga acceso al contenido de la notificación -artículo 43.2 de la LPAC-, **en el procedimiento de contratación**, sin embargo, el *dies a quo* se computa desde el momento de la fecha de envío de la notificación (en caso de notificación mediante dirección electrónica habilitada) o del aviso de notificación (si fuera por comparecencia electrónica), siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil del Contratante del órgano de contratación. En caso contrario, es decir, cuando el acto no se haya publicado debidamente en el perfil, los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado.

Junto a la especialidad del cómputo de plazos en las comunicaciones electrónicas se encuentra la del **carácter o naturaleza del aviso**.

Señala el artículo 51.1 de la LCSP cuando regula la forma y lugar de interposición del recurso especial que «En el escrito de interposición se hará constar el acto recurrido, el motivo que fundamente el recurso, los medios de prueba de que pretenda valerse el recurrente y, en su caso, las medidas de la misma naturaleza que las mencionadas en el artículo 49, cuya adopción solicite, acompañándose también: (...) e) Una dirección de correo electrónico «habilitada» a la que enviar, de conformidad con la disposición adicional decimoquinta, las comunicaciones y notificaciones». Y, de conformidad con el artículo 140.1 a) 4º de la LCSP «Las proposiciones en el procedimiento abierto deberán ir acompañadas de una declaración responsable que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación de conformidad con lo indicado en el artículo siguiente, que deberá estar firmada y con la correspondiente identificación, en la que el licitador ponga de manifiesto lo siguiente: (...) 4.º La designación de una dirección de correo electrónico en que efectuar las notificaciones, que deberá ser «habilitada» de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta, en los casos en que el órgano de contratación haya optado por realizar las notificaciones a través de la misma».

La Junta Consultiva de Contratación del Estado en su **informe 1/18** relativo a diversas cuestiones relacionadas con las notificaciones electrónicas efectúa el siguiente análisis respecto de los preceptos transcritos:

“La remisión que el artículo 51 hace a la DA 15ª y que luego repite el artículo 140, aludiendo en este caso de modo expreso a la dirección de correo electrónico habilitada como aquella en que se efectúan las notificaciones no puede ser más clara en orden a dejar claro que ambos conceptos son coextensos. La dirección de correo electrónico habilitada es aquella que debe mencionar expresamente el recurrente o el licitador cuando presenta la declaración responsable y en ella autoriza que se verifique cualquier notificación posterior. Su calificación como habilitada debe ser consecuencia de un proceso específico que culmina con la habilitación concedida por la administración competente.

En este sentido no se trata de un concepto diferente a la Dirección electrónica habilitada a que se refiere la DA 15ª, concepto este idéntico al que menciona la Ley de

Procedimiento Administrativo y que consiste en un sistema mediante el cual cualquier persona física o jurídica, tras solicitarlo cumpliendo con los requisitos técnicos pertinentes, dispone de una dirección electrónica para la recepción de las notificaciones que por vía telemática pueda practicar las distintas Administraciones Públicas. Asociada a la Dirección Electrónica Habilitada, su titular dispondrá de un buzón electrónico en el que recibirá las notificaciones electrónicas correspondientes a aquellos procedimientos a los que voluntariamente decida suscribirse.

Cuando el legislador alude a estos dos conceptos diciendo que la dirección de correo electrónico deberá ser “habilitada” de conformidad con lo establecido en la DA 15ª lo que quiere transmitir es que, en la medida en que la dirección electrónica habilitada como concepto específico permite la notificación en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuando el recurrente o el licitador indican expresamente una dirección de correo electrónico en el marco de un recurso o de la presentación de la documentación acreditativa de los requisitos para contratar, esa dirección debe haber sido previamente habilitada por la autoridad competente de modo que, por ello, pueda servir como medio de notificación de futuros actos de ambos procedimientos. Otra conclusión implicaría una patente excepción a la regla contenida en la DA 15ª, excepción que se convertiría en regla general al ser la presentación de la declaración responsable uno de los primeros hitos del procedimiento de adjudicación del contrato.

Por tanto, la respuesta a la cuestión que se plantea es que la dirección electrónica habilitada, esto es, el medio por el que en la Ley se puede verificar la notificación en todo caso, tiene el mismo concepto que la dirección de correo electrónico habilitada a que se refieren los artículos 51 y 140 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.

Esta identidad de conceptos no es compartida, sin embargo, por la más reciente jurisprudencia, en concreto, la **Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJA nº 559/2024, de 1 de julio (recurso nº 270/2023)** que estima parcialmente un

recurso contencioso-administrativo frente a la **Resolución del TACRC nº 49/2023, de 26 de enero (rec. 1665/2022)** dice:

«Precisamente en relación con la interpretación de la Disposición Adicional 15ª, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su informe 1/2018, examina "Diversas cuestiones relacionadas con las notificaciones electrónicas" y resuelve si las referencias de los artículos 51.1 e) y 140.1.4º a direcciones de correo electrónico habilitadas "deben entenderse equivalentes a la dirección electrónica habilitada o deben entenderse a un correo electrónico en el que efectuar el aviso de notificación". Tal era el tercer interrogante al que el informe en cuestión da respuesta, aunque el hecho de que tanto la demandante como las demandadas invoquen su contenido para sostener las contrarias posiciones que mantienen en esta litis demuestra que las dudas no han sido totalmente disipadas. En todo caso, esta Sala considera que de la lectura del informe en cuestión no se extrae una equiparación entre dirección de correo electrónico y la dirección electrónica habilitada a que se refiere la D.A. 15ª. En efecto, la conclusión a la que llega el Informe 1/2018 de que "La dirección electrónica habilitada a que alude la D.A. 15ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público tiene el mismo concepto que la dirección de correo electrónico habilitada a que se refieren los artículos 51 y 140 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público", va precedida de una consideración esencial, cual es la siguiente (el subrayado es nuestro):

(...) Cuando el legislador alude a estos dos conceptos diciendo que la dirección de correo electrónico deberá ser "habilitada" de conformidad con lo establecido en la DA 15ª lo que quiere transmitir es que, en la medida en que la dirección electrónica habilitada como concepto específico permite la notificación en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuando el recurrente o el licitador indican expresamente una dirección de correo electrónico en el marco de un recurso o de la presentación de la documentación acreditativa de los requisitos para contratar, esa dirección debe haber sido previamente habilitada por la autoridad competente de modo que, por ello, pueda servir como medio de notificación de futuros actos de ambos procedimientos. *Otra conclusión implicaría una patente excepción a la*

regla contenida en la DA 15ª, excepción que se convertiría en regla general al ser la presentación de la declaración responsable uno de los primeros hitos del procedimiento de adjudicación del contrato."

Esta consideración trata claramente de evitar que por el mero hecho de que el licitador consigne una dirección del correo electrónico se excepcionen las dos únicas vías de notificación establecidas en la D.A. 15ª y, por eso, mantiene con carácter general el requisito de la previa habilitación. La necesidad de este proceso de habilitación se indica en otro de los párrafos del tan referido Informe 1/18:

"La remisión que el artículo 51 hace a la DA 15ª y que luego repite el artículo 140, aludiendo en este caso de modo expreso a la dirección de correo electrónico habilitada como aquella en que se efectúan las notificaciones no puede ser más clara en orden a dejar claro que ambos conceptos son coextensos. La dirección de correo electrónico habilitada es aquella que debe mencionar expresamente el recurrente o el licitador cuando presenta la declaración responsable y en ella autoriza que se verifique cualquier notificación posterior. *Su calificación como habilitada debe ser consecuencia de un proceso específico que culmina con la habilitación concedida por la administración competente.*"

En definitiva, no es lo mismo "dirección electrónica habilitada" que "dirección de correo electrónico" a efectos de la D.A 15ª. (...)».

De este modo, mientras que en el procedimiento administrativo común¹¹, los interesados pueden identificar una dirección de correo electrónico al que la Administración enviará un aviso que tiene como finalidad informar de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica, motivo por el cual la falta de práctica de ese aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida

¹¹ Artículo 41.6 de la LPAC: «Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida».

pues se trata de un aviso que tiene carácter meramente informativo¹² y que no sirve para la práctica de notificaciones¹³; **en el procedimiento de contratación**, los licitadores están obligados a designar una dirección de correo electrónico –que será «habilitada»– en la que se efectuarán las notificaciones, siendo el **aviso obligatorio**.

La importancia del correo electrónico ha sido resaltada por la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su **informe 55/19** relativo a la subsanación de documentos en la Plataforma de Contratación del Sector Público:

“A todo ello hay que añadir que la dirección de correo a la que se remiten los correos electrónicos de aviso de remisión de comunicaciones electrónicas es siempre la indicada por el licitador para el procedimiento de contratación de que se trate. El licitador debe actuar con la suficiente diligencia a la hora de atender a los correos electrónicos que se le remitan a tal dirección y debe ser responsable de su falta”.

La designación del **correo electrónico** por el Operador Económico en los procedimientos de contratación no se ha de tomar a la ligera, pues será su responsabilidad identificar correctamente aquél y atender a los email que se remitan a la dirección autorizada. El Operador Económico ha de actuar con la diligencia debida de un licitador responsable que ha de ser consciente, sobre manera, de las personas que tienen acceso al correo facilitado y que consecuentemente pueden responder, o no, a los requerimientos que se le efectúen. Resulta por ello conveniente que el Operador Económico compruebe con asiduidad el correcto funcionamiento de la dirección de correo electrónico designada a efectos de comunicaciones y, fundamentalmente, que se registre en la PLACSP con el mismo correo electrónico que el indicado en la licitación.

¹² Artículo 43.1 del RAE: «La falta de práctica de este aviso, de carácter meramente informativo, no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida».

¹³ VICTOR ALMONACID (2018): Antes de acabar esta reflexión, no podemos dejar de recordar que no cabe confundir notificación electrónica con aviso electrónico de notificación. La citada LAESP y su también referido Reglamento de desarrollo sí se referían al correo electrónico con acuse de recibo como medio válido de notificación (el Real Decreto 1671/2009 también se refiere al aviso, tal y como hemos visto), pero en la normativa actual desaparece esta mención. Con lo cual, sin perjuicio del régimen transitorio (ver disposición derogatoria de la LPA), hoy en día insistimos en que no existe la posibilidad de notificar de manera distinta a las dos conocidas, y por tanto no es posible hacerlo mediante *Correo electrónico con acuse de recibo*, en tanto en cuanto el art. 43 LPA únicamente se refiere a la comparecencia electrónica y la DEH, y lo hace de manera taxativa. El correo electrónico y el SMS no son en consecuencia medios válidos de notificación a partir de la LPA (confirmado por la LCSP), *pero encajan claramente en el concepto de aviso complementario (a la notificación)*. Este aviso es obligatorio. Y muy relevante en el procedimiento de contratación.

Así lo recalca la "**Guía de Servicios de Licitación Electrónica: Preparación y Presentación de ofertas**" de la Plataforma:

«NOTA: es esencial que el correo a efectos de comunicaciones del usuario Operador Económico sea el que facilite al organismo público para recibir las comunicaciones e invitaciones que le permiten licitar electrónicamente. Si se trata de otra dirección de correo, no se habilitará la Herramienta de Preparación y Presentación de ofertas, por lo que no podrá presentar la documentación a través de la Plataforma. En ese caso, deberá crear un nuevo usuario operador económico que incorpore el correo electrónico facilitado al órgano de contratación o modificar el usuario existente eliminando el correo erróneo y sustituyéndolo por el correcto».

Y, en el enlace a "**Preguntas frecuentes**" de la Plataforma:

"Estoy participando en una licitación en la que el órgano de contratación me da la opción de notificarme a través de la Plataforma de Contratación. ¿Qué tengo que hacer?"

Para acceder a las notificaciones tiene que registrarse en la Plataforma con la misma dirección de correo electrónico que le haya indicado al órgano de contratación para ser notificado.

Cuando un órgano de contratación le notifique a través de la Plataforma, recibirá un correo electrónico en esta dirección".

Si bien un error en la designación del correo electrónico donde efectuar las notificaciones impedirá que el licitador acceda a su contenido y, en consecuencia, pueda presentar una respuesta a través de la Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas de la Plataforma, ello no será inconveniente para que utilice la sede electrónica del Órgano de Contratación para presentar la documentación requerida. Así lo ha defendido el TACRC y otros Tribunales autonómicos, destacando los siguientes pronunciamientos.

En la **Resolución del TACRC nº 256/2019, de 15 de marzo (recurso nº 76/2019)** se aborda una cuestión controvertida consiste en determinar la conformidad o

no a derecho de la exclusión acordada por el Órgano de Contratación como consecuencia de haber presentado el licitador excluido la documentación requerida en la sede electrónica y no en la plataforma electrónica de contratación. Partiendo de la literalidad del Pliego de Cláusulas Administrativas de donde resulta que, pudiéndose en principio utilizar ambos medios -tanto la Plataforma de Contratación del Sector Público como la Dirección Electrónica Habilitada del Licitador-, la presentación a través de la Plataforma sólo está expresamente ordenada para las ofertas, pero no para los restantes documentos cuyo cauce normal de presentación es el de la sede electrónica, concluye el TACRC que en el caso que nos ocupa, la presentación de la documentación requerida a los efectos de artículo 150.1 de la LCSP se efectuó en la indicada sede electrónica, por lo que debe estimarse correctamente aportada la documentación requerida, con la consiguiente estimación también del recurso interpuesto. Pero es, aún más importante, la puntualización final con que finaliza la resolución:

«Por otro lado, se debe indicar que, aunque se hubiera ordenado la presentación de todos los escritos mediante la Plataforma, lo que no es el caso, tampoco su presentación en la sede electrónica del órgano sería suficiente causa para la exclusión de la recurrente, al tratarse de un mero defecto formal que no impediría la recepción y conocimiento de su contenido por el órgano de contratación».

De un modo similar se pronuncia el **TACPC en Resolución nº 231/2022, de 19 de septiembre, (REMC 167-2022-OB-COPTV GOB CAN):**

«La obligatoria presentación de las proposiciones a través de la PLASCP tiene un objetivo primordial, cual es el de asegurar el secreto e integridad de las ofertas, impidiendo que las mismas puedan ser reveladas anticipadamente a los tiempos previstos por la normativa y los pliegos y garantizando que dichas propuestas no pueden ser modificadas durante la licitación.

En el caso que nos ocupa, en el que el contenido de todas las ofertas ya era conocido en el momento de requerir la subsanación a las distintas licitadoras para que aportasen la documentación exigida por la cláusula 16.2, es innegable que la cumplimentación de dicho requerimiento mediante la presentación de los documentos

requeridos, a través del Registro Electrónico y no de la PLASCP, no era susceptible, en absoluto, de desvelar dato alguno que debiera permanecer oculto hasta un trámite posterior, ni de producir modificación en una oferta cuyos términos eran públicos y notorios, de manera que el rechazo de dichos documentos por la Mesa de Contratación ha de ser calificado no conforme a derecho al constituir la exigencia estricta e innecesaria de una previsión formal del PCAP».

Ahora bien, si el acto objeto de notificación no se publica en la Plataforma, el licitador que hubiera identificado mal el correo electrónico no tendría conocimiento del contenido del acto y ello originaría una indefensión. Este es otro de los motivos por los que es de vital importancia la publicación de las comunicaciones en la PLACSP, que no sólo permitirán al licitador conocer su contenido sino también el plazo de que dispone para dar respuesta al requerimiento garantizando así el principio de tutela judicial efectiva.

Y es que, la finalidad última de una notificación es que el interesado tenga conocimiento del acto notificado. Así nos lo recuerda la **Resolución del TACRC nº 406/2018, de 23 de abril, (recurso nº 238/2018)**

«Con carácter general se ha entendido que lo relevante en las notificaciones no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas o haya podido tener conocimiento del acto notificado, en dicho sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2015, rec. cas. 680/2014; puesto que la finalidad constitucional, a la que antes se hacía mención, se manifiesta en que su finalidad material es llevar al conocimiento de sus destinatarios los actos y resoluciones al objeto de que éstos puedan adoptar la conducta procesal que consideren conveniente a la defensa de sus derechos e intereses y, por ello, constituyen elemento fundamental del núcleo de la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizada en el art. 24.1 de la Constitución española (CE), sentencias del Tribunal Constitucional 59/1998, de 16 de marzo, FJ 3 , ó 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4 ; 55/2003, de 24 de marzo , FJ 2. Este es el foco que en definitiva debe alumbrar cualquier lectura que se haga de esta

materia, lo que alcanza, sin duda, también a las notificaciones electrónicas. Desde luego el desconocimiento de lo que se notifica, hace imposible no ya que pueda desplegarse una defensa eficaz, sino cualquier defensa».

5. PROPUESTA DE NUEVA FUNCIONALIDAD EN LA PLACSP: PUBLICACIÓN AUTOMÁTICA DE LAS COMUNICACIONES EN EL PERFIL DE CONTRATANTE

La Plataforma habilita la publicación de cualquier documento de la licitación a través de la pestaña “Resumen Licitación”, en la sección “Otros documentos publicados”, pero ha de ser, bien el Órgano de Contratación, bien el Órgano de Asistencia, quien ejecute esta acción.

Queda, por tanto, a su voluntad, decidir la aplicación de la singularidad de la Disposición Adicional decimoquinta de la LCSP en lo que al cómputo de plazo de las notificaciones electrónicas se refiere.

Esta ausencia de automatización es la que ha motivado la elección de este trabajo que, en aras de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), **podría habilitarse una funcionalidad en la PLACSP que permita convertir la publicación simultánea de la notificación electrónica en una Actuación Administrativa Automatizada (AAA)**¹⁴.

Esto es, si bien continuaría siendo una decisión del Órgano de Contratación o del Órgano de Asistencia que la comunicación se publique también en el Perfil de Contratante, lo que se busca es simplificar el número de actuaciones a realizar y que aquellas lo sean automatizadas.

Esta funcionalidad sería garantista para todas las partes intervinientes en el procedimiento de contratación y ahondaría aún más en la idea de que la Plataforma diseñe un sistema que siga los mandatos de la LCSP¹⁵.

¹⁴ Artículo 41.1 de la LRJSP: «Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público».

¹⁵ Informe de la JCCA 55/19.

Una garantía del conocimiento exacto del *dies a quo* de la notificación electrónica por comparecencia que, siempre que se publique en el mismo día en el Perfil de Contratante del Órgano de Contratación, comenzará desde el aviso de la notificación y no desde la recepción por el interesado.

Para el órgano que efectúa la notificación electrónica, esto es, el Órgano de Contratación o el Órgano de Asistencia, esta funcionalidad comportaría mayor agilidad en la tramitación del procedimiento, pues no sólo sería cierto el *dies a quo* sino también el *dies ad quem*, lo que permitirá una mayor planificación en el desarrollo del procedimiento de adjudicación y seguridad jurídica.

Para el licitador destinatario de la notificación electrónica, esta funcionalidad le permitirá conocer, en todo caso, tanto el contenido del acto como la fecha fin de respuesta, salvando los posibles errores de una incorrecta identificación del correo electrónico a efectos de comunicaciones, garantizando el principio de tutela judicial efectiva sin indefensión.

Para los restantes licitadores, esta funcionalidad les permitirá conocer en todo momento los trámites o actuaciones realizadas y el impulso que de ellos se efectúe en el seno del procedimiento de contratación, pudiendo supervisar así el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación y el de transparencia en la contratación pública.

Ahora bien, **¿cómo se configuraría esta nueva funcionalidad en la Plataforma?**

El sistema tendría que permitir marcar la opción de "**Publicación automática de la comunicación**" desde cualquier comunicación que efectúe el Órgano de Asistencia o el Órgano de Contratación. Así:

Comunicación Admisión/Exclusión

Plataforma de Contratación de España

Inicio | Licitaciones | Administración | Seguimiento de comunicaciones | Gestión de sesiones | Datos abiertos | Estadísticas | Buscador | Información | Contacto

Expediente: EXPEDIENTE TRABAJO FIN

Comunicación de Admisión/Exclusión

Paso 3: Configuración de la comunicación

Comunicación única para todos los licitadores pendientes de comunicar

Número de la empresa: [Campo de texto] Tipo de Admisión/Exclusión: [Lista desplegable]

Fecha de presentación respuesta: [Campo de texto] Publicación automática de la comunicación

Documentación adjunta: [Campo de texto]

Documentación que se solicita como respuesta a la comunicación

Documentación adjunta (A): [Campo de texto]

Enviar [Botón] Continuar [Botón]

Comunicación solicitud de aclaración (oferta técnica)

Plataforma de Contratación de España

Inicio | Licitaciones | Administración | Seguimiento de comunicaciones | Gestión de sesiones | Datos abiertos | Estadísticas | Buscador | Información | Contacto

Expediente: EXPEDIENTE TRABAJO FIN

Comunicación Genérica

Elija el objeto de la comunicación: [Lista desplegable] Descripción: [Campo de texto]

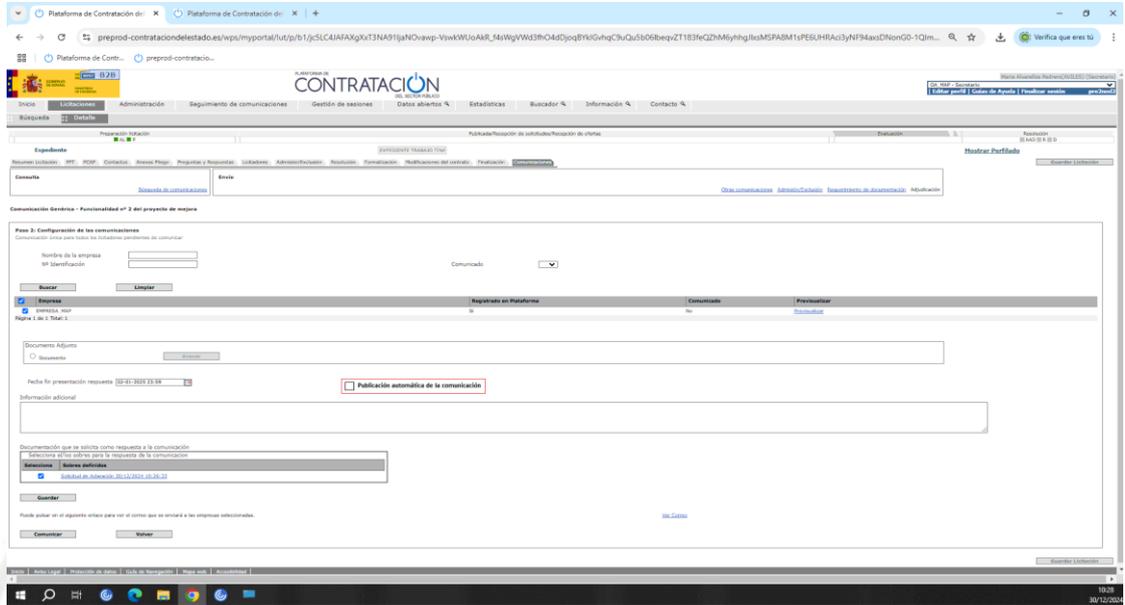
La comunicación debe tener respuesta por parte del licitador Publicación automática de la comunicación

Paso 1: Selección de modalidad de Comunicación Genérica:

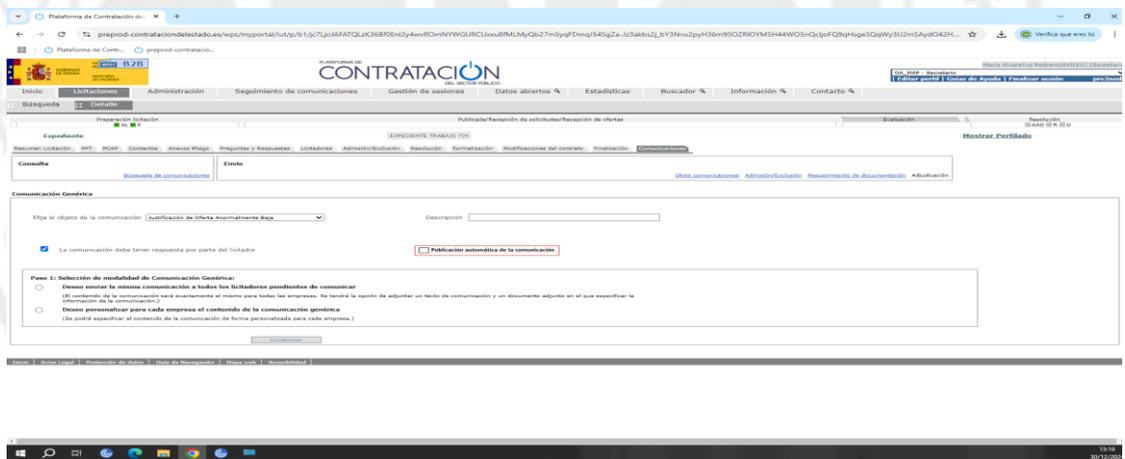
Deseo enviar la misma comunicación a todos los licitadores pendientes de comunicar (El contenido de la comunicación será exactamente el mismo para todos las empresas. Se tendrá la opción de adjuntar un texto de comunicación y un documento adjunto en el que especificar la información de la comunicación.)

Deseo personalizar para cada empresa el contenido de la comunicación genérica (Se podrá especificar el contenido de la comunicación de forma personalizada para cada empresa.)

Continuar [Botón]



Comunicación Justificación oferta anormalmente baja



Plataforma de Contratación

Comunicación Servidas

Nombre de la empresa
ID Identificación

Comunicado

Fecha fin presentación respuesta: 02-02-2025 23:59

Publicación automática de la comunicación

Documento Adjunto

Selección de documentos para la comunicación

Documento de Comunicación

Documento de Comunicación

Comunicación Requerimiento documentación

Plataforma de Contratación

Requerimiento de documentación

Nombre de la empresa
ID Identificación

Comunicado

Fecha fin presentación respuesta: 02-02-2025 23:59

Publicación automática de la comunicación

Texto de la Comunicación

Documento Adjunto

Selección de documentos para la comunicación

Documento de Comunicación

Documento de Comunicación

Comunicación firma de contrato

Comunicación Genérica

Elegir el objeto de la comunicación:

Descripción:

Contrato:

Publicación automática de la comunicación

Comunicación Genérica - Contrato de formalización

Empresa	Registrado en Plataforma	Comunicado	Procesado
EMPRESA_1	0	0	0

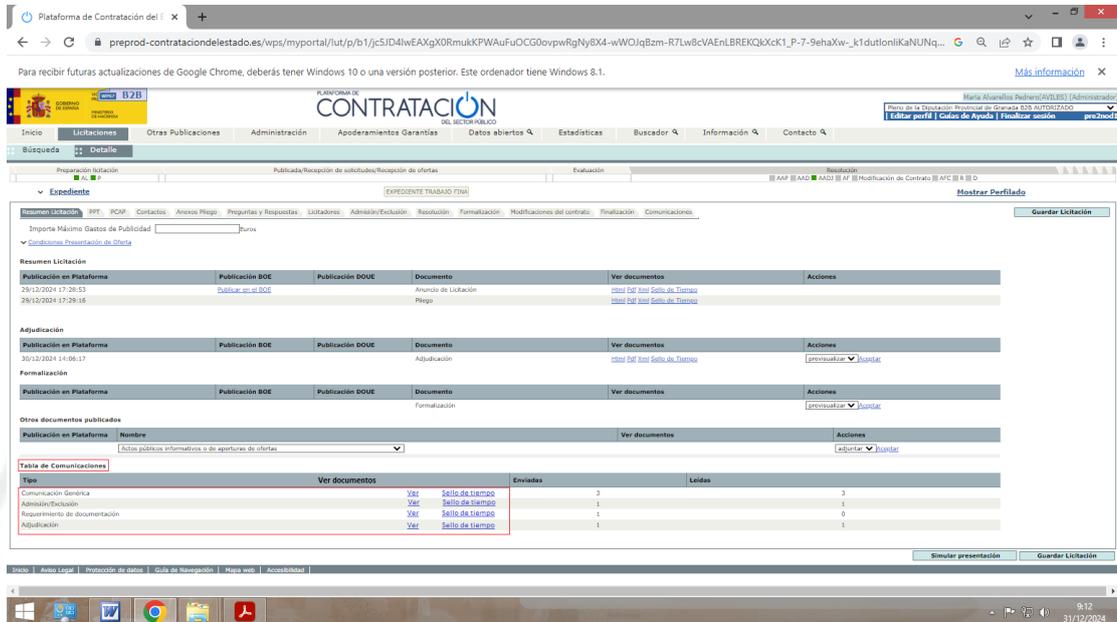
Fecha fin presentación respuesta: 22-01-2023 23:59

Publicación automática de la comunicación

Puede pulsar en el siguiente enlace para ver el correo que se envió a las empresas seleccionadas. [Ver Datos](#)

Y, el lugar en el que la comunicación se publicaría en el Perfil de Contratante sería, en la pestaña de **"Resumen licitación"** del expediente de contratación, en el apartado relativo a **"Tabla de Comunicaciones"**, pudiendo visualizar tanto los documentos como el sello de tiempo.

Tabla de Comunicaciones



Tipo	Ver documentos	Enviadas	Leídas
Comunicación Genérica	Ver Sello de Tiempo	3	3
Admisión/Exclusión	Ver Sello de Tiempo	1	1
Requerimiento de documentación	Ver Sello de Tiempo	1	0
Adjudicación	Ver Sello de Tiempo	1	1

6. CONCLUSIONES

PRIMERA. La LCSP ha establecido un sistema específico y concreto de notificación por medios exclusivamente electrónicos con unas especialidades que lo singularizan del régimen general.

El régimen general del procedimiento administrativo común sólo resultará de aplicación cuando en la normativa específica de contratación exista una laguna legal y siempre que su aplicación no sea contraria a los principios generales de la contratación pública.

SEGUNDA. La LCSP diferencia dos modalidades de notificación electrónica: mediante dirección electrónica habilitada y por comparecencia.

La principal singularidad de las notificaciones electrónicas en la LCSP es la del cómputo de plazos, que comienza desde la fecha del envío (si fuera mediante dirección electrónica habilitada) o del aviso de la notificación (si fuera por comparecencia

electrónica), siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el perfil de contratante del órgano de contratación.

TERCERA. La PLACSP ha diseñado un sistema de notificación electrónica por comparecencia respetuoso de los mandatos de la LCSP que permite tener constancia fehaciente del momento del acceso y de la identidad del usuario que ha accedido a la misma.

CUARTA. En todas las comunicaciones electrónicas realizadas a los Operadores Económicos de conformidad con la DA 15ª de la LCSP, la fecha y hora fin para remitir una respuesta opera como término y no como plazo en sentido estricto, pues transcurrido el tiempo estipulado, no se podrá enviar telemáticamente el sobre generado a través de la Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas de la PLACSP.

QUINTA. La nueva funcionalidad propuesta para la PLACSP consistente en la publicación automática de las comunicaciones en el Perfil de Contratante para aquellas notificaciones realizadas a los Operadores Económicos de conformidad con lo dispuesto en la DA 15ª de la LCSP permitirá:

- Al Órgano de Contratación:
 - Convertir la publicación simultánea de las comunicaciones electrónicas en una Actuación Administrativa Automatizada en la que no intervenga de forma directa un empleado público.
 - Simplificar el número de actuaciones a realizar respecto de las comunicaciones electrónicas en el seno del procedimiento de contratación.
 - Garantizar la seguridad jurídica en el cumplimiento del cómputo de plazos de todas las notificaciones electrónicas que requieran respuesta del licitador.
 - Cumplir con el principio de igualdad y no discriminación y de transparencia en la contratación pública.
 - Agilizar el procedimiento de contratación como consecuencia de una mayor planificación en el impulso de los trámites.

- Al licitador destinatario de la comunicación:
 - Conocer, desde el mismo momento en que se efectúa el envío de la comunicación -coincidente con la publicación-, la fecha y hora fin para dar respuesta a la notificación electrónica por comparecencia.
 - Garantizar el principio de tutela judicial efectiva sin indefensión.
 - Evitar incurrir en una infracción en el cumplimiento de plazos.
- A los restantes licitadores:
 - Supervisar el cumplimiento de los principios generales de la contratación pública.
 - Ejercer una función revisora del carácter preclusivo del cómputo de los plazos de las notificaciones electrónicas.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, Víctor: «La notificación por comparecencia electrónica en la nueva LCSP», *Nosoloaytos*, 2018.

BLANCO LÓPEZ, F. (2024): «Notificación electrónica del acto de adjudicación. Dirección electrónica habilitada», *Observatorio de Contratación Pública*, 2024.

CAMPOS ACUÑA, Concepción: «Contratación electrónica: las notificaciones a licitadores en la PLACSP ¿o no?», *Innovación y Administración Electrónica*, *Masqleyes*, 2024.

GIL, Carolina: «Cómputo de los plazos de la subsanación y la decisión de dar por retirada la oferta de la licitadora propuesta como adjudicataria», *Administracionpublicadigital*, 2024.

MARTÍN DELGADO, I.: *La práctica de las notificaciones electrónicas en la contratación pública. Premisa de transparencia, libre competencia y*

simplificación administrativa, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2018, págs. 178-220.

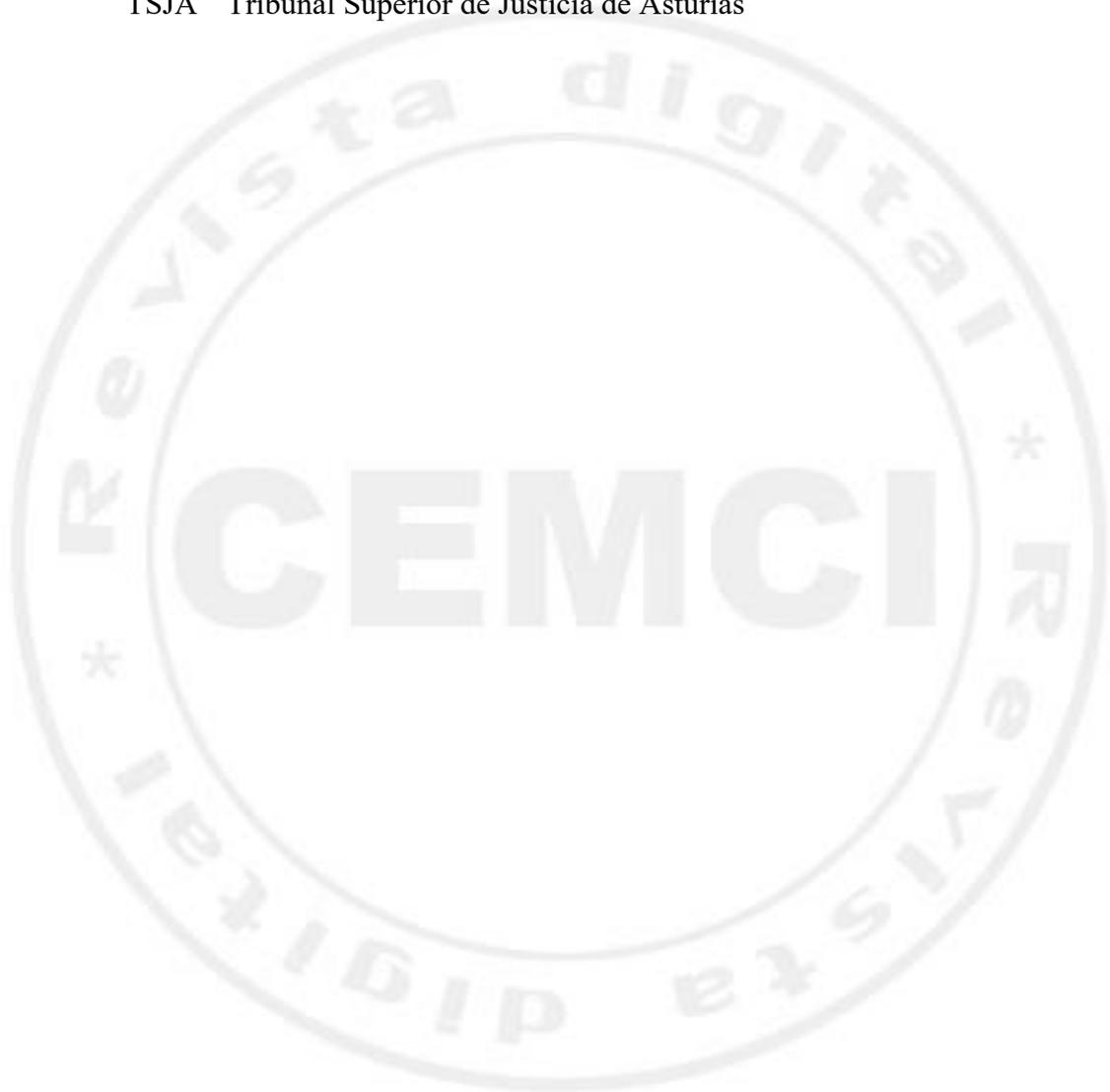
PINTOS SANTIAGO, J.: «Los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales ante la contratación electrónica», *Derecholocal.es*, 2019.

8. LISTADO DE ABREVIATURAS

- AAA Actuación Administrativa Automatizada
- DEHu Dirección Electrónica Habilitada única
- JCCA Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
- LCSP Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- LPAC Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- LRJSP Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- OA Órgano de Asistencia
- OE Operador Económico
- OC Órgano de Contratación
- PAGe Punto de Acceso General Electrónico
- PLACSP Plataforma de Contratación del Sector Público
- RAE Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos



-
- TACPC Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias
- TACRC Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
- TRLCSP Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
- TSJA Tribunal Superior de Justicia de Asturias



PROBLEMÁTICA DEL CONTROL AMBIENTAL DE LAS PLANTAS SOLARES FOTOVOLTAICAS. EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS AFECTADOS.

Aldo Jesús DURÁN ACCINO

Vicesecretario del Excmo. Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga).

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: Licencias ambientales en Andalucía. (CEMCI)

SUMARIO:

Introducción.

1. Régimen jurídico del control ambiental de las plantas solares fotovoltaicas.
2. El posible fraccionamiento de proyectos para eludir una tramitación ambiental más compleja.
3. El papel de los ayuntamientos en la AAU.
4. La opción de oposición fuera del procedimiento ambiental.
5. La planificación como solución.
6. El autoconsumo como alternativa.
7. Conclusiones.
8. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

La apuesta decidida por las energías renovables constituye uno de los frentes de la lucha contra el cambio climático. Si bien no se trata de algo nuevo, sí es de destacar el apoyo económico público que ha recibido su implantación en los últimos años. En este contexto, tras la proliferación de parques eólicos, ha llegado el turno de la instalación de plantas solares fotovoltaicas, las cuales amenazan con poblar el suelo rústico de nuestro país.

Aunque pueda parecer una contradicción cuando hablamos de energías renovables, la implantación indiscriminada de huertos solares fotovoltaicos puede provocar un efecto contaminante paisajístico y visual derivado de los paneles solares utilizados. En el año 2020, veintitrés científicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y de varias universidades publicaron un escrito en la afamada revista científica *Science* en el que alertaban de que el objetivo de alcanzar los 89 gigavatios de energía fotovoltaica y eólica, que necesita España para cumplir con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), puede provocar daños irreversibles en la biodiversidad. Están a favor de ese tipo de energía, pero sostienen que los nuevos proyectos afectarán a “cientos de miles de hectáreas y no hay forma de compensar la enorme cantidad de hábitats valiosos que podrían perderse”. Para minimizar el impacto de la transición energética sobre valores naturales amenazados, consideran necesaria una mayor planificación, así como políticas que apuesten por la eficiencia, el autoconsumo y el ahorro energético.

Además, el impacto paisajístico que las placas solares provoca puede afectar a la contaminación visual del territorio, no ya sólo en las imágenes aéreas, sino por la orografía del término municipal donde se instale la planta fotovoltaica, pudiendo resultar efectos reflejos por el sol en puntos altos donde se sitúan los pueblos y ciudades.

Junto a todo ello, términos municipales cuyas tierras de labor son sustituidas por estos huertos solares, afectando a la economía productiva del municipio y contribuyendo a su despoblación.

El papel de los ayuntamientos para su limitación y ordenación en base a criterios ambientales es, como veremos, mínimo, a pesar de que los municipios son los principales afectados por el *boom* de este sector económico.

1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTROL AMBIENTAL DE LAS PLANTAS SOLARES FOTOVOLTAICAS

La autorización de plantas generadoras de energía fotovoltaica está sujeta a lo dispuesto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE) y en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

El artículo 2.2 LSE proclama que el suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general. En este sentido, el artículo 54 de dicho cuerpo legal establece que se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía eléctrica y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 kW, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso. Dicha declaración de utilidad pública lleva, además, implícita la necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos. Igualmente, supone el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública.

En cuanto al marco competencial, conforme al artículo 3.13 a) de la referida ley, corresponde a la Administración General del Estado la competencia para autorizar *“instalaciones peninsulares de producción de energía eléctrica, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos, instalaciones de transporte primario peninsular y acometidas de tensión igual o superior a 380 Kv”*.

El régimen de autorización viene regulado en el artículo 53 LSE y desarrollado en el artículo 115 del Real Decreto 1955/2000. La puesta en funcionamiento de nuevas

instalaciones de energía eléctrica requerirá de las siguientes autorizaciones administrativas:

“1. Para la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción, líneas directas, así como para infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 3.000 kW, contempladas en la presente ley o modificación de las existentes se requerirá de las siguientes autorizaciones administrativas:

a) Autorización administrativa previa, que se tramitará con el anteproyecto de la instalación como documento técnico y, en su caso, conjuntamente con la evaluación de impacto ambiental, según lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y otorgará a la empresa autorizada el derecho a realizar una instalación concreta en determinadas condiciones.

La autorización administrativa de instalaciones de generación no podrá ser otorgada si su titular no ha obtenido previamente los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución correspondientes.

b) Autorización administrativa de construcción, que permite al titular realizar la construcción de la instalación cumpliendo los requisitos técnicos exigibles.

Para solicitarla, el titular presentará un proyecto de ejecución junto con una declaración responsable que acredite el cumplimiento de la normativa que le sea de aplicación.

Para su resolución se deberán analizar los condicionados exclusivamente técnicos de aquellas Administraciones Públicas, organismos o empresas que presten servicios públicos o de interés económico general, únicamente en lo relativo a bienes y derechos de su propiedad que se encuentren afectados por la instalación.

La tramitación y resolución de autorizaciones definidas en los párrafos a) y b) del apartado 1 del presente artículo podrán efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta.

c) Autorización de explotación, que permite, una vez ejecutado el proyecto, poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación.”

Desde la perspectiva ambiental, el anexo I la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante LEA), recoge los proyectos sometidos a la evaluación ambiental ordinaria regulada en el título II, capítulo II, sección 1.^a:

-Grupo 3 Industria energética: j) Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, que no se ubiquen en cubiertas y tejados y que ocupen más de 100 ha de superficie.

-Grupo 9 Otros proyectos: 20.º Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta que ocupen una superficie de más de 10 ha.

El anexo II contempla los proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada en el título II, capítulo II, sección 2.^a; incluyendo en el Grupo 4, Industria energética: j) Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar no incluidas en el anexo I, ni instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios, así como, las que ocupen una superficie inferior a 5 ha salvo que cumplan los criterios generales 1 o 2.

Por consiguiente, la competencia para otorgar autorización administrativa previa, realizar la declaración de impacto ambiental, autorizar la construcción y autorizar la explotación de una instalación de generación de energía eléctrica fotovoltaica, corresponde al Estado cuando su potencia instalada sea mayor de 50 MW y a la Comunidad Autónoma cuando su potencia instalada sea menor.

Desde una perspectiva ambiental, pudiera parecer que existe un conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, en orden a la tramitación del procedimiento ambiental para la instalación de la planta solar fotovoltaica e infraestructuras de evacuación. Esta situación es ajena al ayuntamiento y queda resuelta en el art. 3.1, párrafo 4º, de la LEA: *“Cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración ambiental estratégica o la declaración de impacto ambiental, o bien emitir el informe ambiental estratégico o el*

informe de impacto ambiental regulados en esta ley, se consultará preceptivamente al órgano que ostente las competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma afectada por el plan, programa o proyecto.”

En el caso de que se trate de **competencia autonómica**, por ser la potencia instalada inferior a 50MW, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante LGICA), distinguía en su anexo I, las siguientes categorías respecto de estas plantas:

-Categoría 2.6. Sujeta a Autorización Ambiental Unificada: Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, que:

a) No se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie.

b) No se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen una superficie de más de 10 ha y se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos (incluidos los recogidos en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección), Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

-Categoría 2.6.BIS. Sujeta a Autorización Ambiental Unificada, procedimiento abreviado: Instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta a la red, no incluidas en el apartado anterior ni instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios o en suelos urbanos y que, ocupen una superficie mayor de 10 ha.

- Categoría 2.7. Sujeta a calificación ambiental: las instalaciones de las categorías 2.6 y 2.6 BIS en suelo no urbanizable, no incluidas en ellas”.

Tras la modificación efectuada por el Decreto Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la

mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, se indica, en lo que nos atañe, lo siguiente:

“Este anexo no será de aplicación a las actuaciones que se encuentren incluidas en el Anexo I Grupo 9.Otros proyectos, apartado a), de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en cuyo caso se encontrarán sometidas a autorización ambiental unificada; ni a las actuaciones que puedan afectar a Espacios Protegidos Red Natura 2000, recogidas en el artículo 27.2. b) de esta Ley, que se encontrarán sometidas a autorización ambiental unificada simplificada.

Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 41.1 de esta ley.

En la consulta de este anexo deberá tenerse en cuenta que algunas de las actuaciones incluidas en él, con diferentes umbrales y/o circunstancias, pueden estar sometidas al instrumento de prevención y control ambiental autorización ambiental unificada simplificada, por lo que se recomienda la consulta de este anexo de manera conjunta con el Anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de la autorización ambiental unificada simplificada establecido en el artículo 27.2 de esta ley.”

-Categoría 2. Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de energía solar, no instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios, que ocupen una superficie menor o igual a 10 ha:

2.1. Sujeta a calificación ambiental (Anexo II): Instalaciones que ocupen una superficie comprendida entre 5 ha y 10 ha.

2.2. Sujeta a calificación ambiental (Anexo II): Instalaciones que ocupen una superficie menor a 5 ha, y que cumplan los criterios generales 1 o 2 del anexo III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

2.3. Sujeta a calificación ambiental: Instalaciones que ocupen una superficie menor a 5 ha, no incluidas en la subcategoría 2.2.

Junto a ello y esencial a este respecto, el artículo 27 LGICA tras la modificación efectuada por el Decreto Ley 3/2024 antes referido. En dicho precepto se señala que se encuentran sometidas a autorización ambiental unificada:

- a) Las actuaciones, de titularidad pública o privada, en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el Anexo I de la LEA, así como las que presentándose fraccionadas, alcancen los umbrales de dicho anexo mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada una de las actuaciones consideradas.

Se exceptúan las actuaciones indicadas en el apartado 3 del artículo 27 LGICA, así como aquellas actuaciones que a su vez se encuentren sometidas a autorización ambiental integrada, que se someterán a este último instrumento.

- b) La modificación sustancial de las actuaciones anteriormente mencionadas.
- c) Las actuaciones comprendidas en el apartado 2, cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en la resolución del procedimiento de autorización ambiental unificada simplificada.
- d) Cualquier modificación de las características de una actuación consignada en el Anexo II de la LEA, cuando dicha modificación cumple, por sí sola, los umbrales establecidos en el Anexo I de dicha ley
- e) Las instalaciones o parte de las mismas mencionadas en el apartado 1 del artículo 20 LGICA, utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos y que se utilicen por más de dos años.

- f) Los proyectos incluidos en el apartado 2, cuando así lo solicite el promotor.

Por otro lado, se encuentran sometidas a autorización ambiental unificada simplificada:

- a) Las actuaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el Anexo II de la LEA, así como las que,

presentándose fraccionadas, alcancen los umbrales del anexo II de la LEA, mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada una de las actuaciones consideradas.

Se exceptúan las actuaciones indicadas en el apartado 3 del artículo 27, así como aquellas que a su vez se encuentran sometidas a autorización ambiental integrada, que se someterán a este último instrumento, y aquellas que se encuentren incluidas en el Anexo I de la LGICA, que se someterán a calificación ambiental.

- b) Las actuaciones no incluidas ni en el anexo I ni en el anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
- c) La modificación sustancial de las actuaciones mencionadas en la letra a) de este apartado 2, excepto las indicadas en el artículo 27.1.d).
- d) Las actuaciones recogidas en el apartado 1.a) del artículo 27 LGICA y las instalaciones o parte de las mismas previstas en el apartado 1 del artículo 20 de LGICA, así como sus modificaciones sustanciales, que sirvan exclusiva o principalmente para desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos y que no se utilicen por más de dos años.
- e) Actividades sometidas a calificación ambiental que se extiendan a más de un municipio.

El apartado 3 del artículo 27 dispone que las actuaciones y sus modificaciones indicadas en los apartados 1 y 2 del artículo 27 LGICA, cuya evaluación ambiental sea de competencia estatal, no estarán sometidas a autorización ambiental unificada o autorización ambiental unificada simplificada. Esto no exime a su titular de la obligación de obtener las autorizaciones, permisos y licencias que sean exigibles de acuerdo con la legislación ambiental vigente, que sólo se podrán otorgar una vez obtenido el pronunciamiento ambiental favorable correspondiente del órgano ambiental estatal.

Las actuaciones identificadas en los apartados 1 y 2 del artículo 27 que sean promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía o entidades de derecho público dependientes de la misma, así como las declaradas de utilidad e interés general, se someterán al procedimiento de autorización ambiental unificada o autorización ambiental unificada simplificada, si bien el mismo se resolverá mediante la emisión de informe de carácter vinculante por la Consejería competente en materia de medio ambiente, pudiendo el órgano promotor o en su caso el órgano sustantivo, en caso de disconformidad con el mismo, plantear la resolución de su discrepancia ante el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine.

2. EL POSIBLE FRACCIONAMIENTO DE PROYECTOS PARA ELUDIR UNA TRAMITACIÓN AMBIENTAL MÁS COMPLEJA

Expuesto el régimen jurídico del control ambiental aplicable y siendo esencial la potencia instalada, así como las hectáreas afectadas, es cuanto menos tentador para el promotor acudir a la división de los proyectos para mitigar el control ambiental.

No en vano, la propia LEA, recoge en el anexo VI entre los conceptos técnicos: *“n) Fraccionamiento de proyectos: Mecanismo artificioso de división de un proyecto con el objetivo de evitar la evaluación de impacto ambiental ordinaria en el caso de que la suma de las magnitudes supere los umbrales establecidos en el anexo I.”*

Esta práctica implica que sea muy difícil determinar con exactitud los impactos ambientales, sinérgicos y combinados, originados por este cúmulo de instalaciones, más allá de la evaluación en concreto del impacto ambiental de cada instalación fotovoltaica aisladamente. Resulta insuficiente evaluar las repercusiones ambientales de un proyecto de manera aislada y segregada de los demás proyectos que afectan a una determinada zona o, incluso, a nivel provincial.

Es metodológicamente imposible asegurar la viabilidad ambiental de una concreta instalación si no se une al efecto combinado y sinérgico que proyectos

paralelos van a tener en el territorio. En este sentido, es preciso valorar favorablemente la precisión efectuada en el artículo 27.1 a) y 27.2 a) LGICA en cuanto a *“así como las que presentándose fraccionadas, alcancen los umbrales de dicho anexo mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada una de las actuaciones consideradas”*.

3. EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA AAU

Es paradójico que los pequeños municipios rurales vean como se sobrepuebla su término municipal de placas solares, paralelamente a la despoblación que sufren. Las posibilidades jurídicas que tienen los ayuntamientos para controlar y limitar la proliferación desmedida de estas instalaciones son mínimas.

En el caso de que sea la Administración autonómica la competente de acuerdo con los parámetros indicados anteriormente, el procedimiento de autorización ambiental unificada contempla la necesidad de que la solicitud de autorización se acompañe de un informe de compatibilidad con el planeamiento urbanístico emitido por la Administración competente en cada caso (art. 31.2 LGICA). Difícilmente podían prever los ayuntamientos el aluvión de estas instalaciones en el suelo no urbanizable de sus municipios, por lo que en sus instrumentos de planeamiento no se recoge ordenación ni limitación alguna. No podían establecerse soluciones ni precauciones a un problema que ni existía ni se podía atisbar. Por ello, este informe tendrá carácter favorable.

Por otro lado, apuntar que el artículo 21 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante LISTA), incluye entre los usos ordinarios del suelo rústico *“los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.”* En consecuencia, están exentas de autorización previa de actuación extraordinaria, como ya sucedía con la anterior Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de

Ordenación Urbanística de Andalucía respecto a los proyectos de actuación (art. 42.3.3ª).

Continuando con el procedimiento de autorización ambiental unificada, el artículo 31.4 LGICA señala que: *“En el procedimiento se remitirá el proyecto y el estudio de impacto ambiental para informe al órgano sustantivo y se recabarán de los distintos organismos e instituciones los informes que tengan carácter preceptivo de acuerdo con la normativa básica estatal, así como aquellos otros que se consideren necesarios. Las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas dispondrán de un plazo máximo de treinta días hábiles desde la recepción de la notificación para emitir los informes y formular las alegaciones que estimen pertinentes.*

En los supuestos determinados en el artículo 56.1.c) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, se remitirá el expediente a la Consejería competente en materia de salud que emitirá el informe preceptivo y vinculante de evaluación de impacto en la salud en el plazo de un mes. Excepcionalmente y de forma motivada, podrá ampliarse hasta un máximo de tres meses. De no emitirse el informe a que se refiere el párrafo anterior en el plazo señalado, se estará a lo dispuesto en el 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”

En el mismo sentido, el artículo 20.1 Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada (en adelante RAAU), indica que: *“Simultáneamente al trámite de información pública, el órgano ambiental competente remitirá el proyecto y la documentación preceptiva que le acompañe, entre la que estará, en todo caso, el estudio de impacto ambiental, para su conocimiento y máxima difusión a los Ayuntamientos de los municipios afectados y, en su caso, al órgano sustantivo en orden a la emisión del informe referido en el artículo 31.4 de la Ley 7/2007, de 9 de julio. Asimismo, consultará a las personas interesadas y recabará de los distintos organismos e instituciones, los informes que tengan carácter preceptivo de acuerdo con la normativa básica estatal, así como aquellos otros que se consideren necesarios. Dichos informes habrán de ser remitidos en un plazo máximo de treinta*

días desde la recepción de la documentación por los consultados, transcurrido el cual se continuará con el procedimiento, sin perjuicio de que puedan ser tenidos en cuenta en caso de que sean emitidos con posterioridad (...).”

El informe al que hacen referencia los artículos 31.4 LGICA y 20 RAAU no debe limitarse a la compatibilidad urbanística, sino que puede y debe referirse a la adecuación de la instalación en proyecto a los aspectos de competencia municipal: ruidos, vibraciones, olores, vertidos al sistema de saneamiento o alcantarillado municipal, etc. Nada impide que en el mismo se haga alusión a cualquier otro aspecto que pueda condicionar el funcionamiento de la instalación.

El órgano ambiental competente dará traslado de los informes y condicionados emitidos por los Ayuntamientos y las Administraciones Públicas afectadas, al órgano sustantivo. Si en el procedimiento de autorización administrativa que deba otorgar el órgano sustantivo se contemplan trámites de consulta a Ayuntamientos, Administraciones Públicas afectadas o al propio órgano ambiental, aquel podrá considerar cumplidos dichos trámites con los informes y alegaciones remitidos en el procedimiento de autorización ambiental unificada.

No cabe duda de que este trámite constituye para el ayuntamiento una oportunidad de pronunciarse en el procedimiento de control ambiental, pero se antoja insuficiente. No podemos olvidar que los aspectos sobre los que informaría el ayuntamiento implicarían condicionar las características o el funcionamiento de la planta, en ningún caso una prohibición o limitación de la implantación de la instalación en un determinado término municipal.

Esta es la última vez que será oído el ayuntamiento en el procedimiento. Por ello, el equipo de gobierno puede tener la tentación de presentar alegaciones en el trámite de información pública del artículo 31.3 LGICA y 19 RAAU. Según el primero de los preceptos: *“La Consejería competente en materia de medio ambiente promoverá y asegurará el derecho de participación en la tramitación del procedimiento de autorización ambiental unificada en los términos establecidos en la legislación básica en materia de evaluación de impacto ambiental. En el trámite de información pública*

toda persona podrá pronunciarse tanto sobre la evaluación de impacto ambiental de la actuación como sobre las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que deban integrarse en la autorización ambiental unificada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la presente Ley.” Así, el artículo 9.4 LEA, dispone que adicionalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos, se publicarán anuncios en el tablón de edictos, y en su caso, en la página web de los Ayuntamientos afectados. El plazo de exposición será de treinta días hábiles. Transcurrido el plazo de consulta, el Ayuntamiento remitirá al órgano sustantivo o, en su caso, al órgano ambiental, un certificado de exposición pública en el que haga constar el lugar y periodo en que ha estado expuesta la documentación ambiental.

El artículo 19 concreta que: “Verificada la compatibilidad del proyecto con la normativa ambiental, en los términos previstos en el artículo anterior, el órgano ambiental competente someterá el expediente a información pública, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el proyecto u otra documentación que obre en el procedimiento, presentar alegaciones y manifestarse tanto sobre la evaluación de impacto ambiental de la actuación como sobre las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que deban integrarse en la autorización ambiental unificada.”

En consecuencia, no procede la presentación de alegaciones por el ayuntamiento aprovechando el trámite de información pública, en el que su papel es de colaboración en orden a conseguir una mayor difusión y participación.

4. LA OPCIÓN DE OPOSICIÓN FUERA DEL PROCEDIMIENTO AMBIENTAL

Es preciso resaltar que es habitual que se tramiten simultáneamente los procedimientos de autorización administrativa previa y de autorización ambiental unificada. En el primero de ellos, de acuerdo con los artículos 127 y 131 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización

de instalaciones de energía eléctrica, cabe la posibilidad de que el ayuntamiento muestre su oposición a la autorización solicitada. El artículo 127 dispone en sus dos primeros apartados que: *“Por la Administración competente para la tramitación, se dará traslado a las distintas Administraciones, organismos o, en su caso, empresas de servicio público o de servicios de interés general en la parte que la instalación pueda afectar, a bienes y derechos a su cargo.*

A los anteriores efectos, será remitida, por la Administración competente para la tramitación del expediente, una separata del anteproyecto, conteniendo las características generales de la instalación y la documentación cartográfica correspondiente y, en su caso, un documento de síntesis del estudio de impacto ambiental, en orden a que en un plazo de treinta días presten su conformidad u oposición a la autorización solicitada. Transcurrido dicho plazo sin que las distintas Administraciones, organismos o empresas de servicio público o de servicios de interés general afectadas en sus bienes y derechos hayan contestado, se entenderá la conformidad de dicha Administración con la autorización de la instalación.”

Este sí constituye un trámite idóneo para que el ayuntamiento exponga, en su caso, la oposición a la autorización, pudiendo fundamentarse en razones de índole ambiental, a pesar de encontrarnos fuera del procedimiento de control ambiental.

5. LA PLANIFICACIÓN COMO SOLUCIÓN

La solución ante un crecimiento desmedido no es otra que la planificación, como apuntaron los científicos del CSIC. Hasta la propia patronal UNEF, Unión Española Fotovoltaica, defiende que la expansión de la energía fotovoltaica en los próximos años, tanto a nivel nacional como internacional, ofrece una oportunidad para la reindustrialización de Europa y de España. Para ello, es imprescindible que la transición energética vaya acompañada de un desarrollo industrial planificado y realizado de manera ordenada que permita alcanzar un crecimiento continuo y estable. Esta planificación es clave para que el despegue de la energía fotovoltaica se traduzca en una

actividad empresarial que asegure el empleo y el desarrollo local, siguiendo criterios de transición justa.

Es más, en la propia normativa vigente se encuentran herramientas para llevarla a cabo. La propia LSE, en su artículo 5, ya contempla el control urbanístico:

“1. La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes.

2. Cuando existan razones justificadas de urgencia o excepcional interés para el suministro de energía eléctrica que aconsejen el establecimiento de instalaciones de transporte y distribución que precisen de un acto de intervención municipal previo, se estará a lo dispuesto en la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. El mismo procedimiento será aplicable en los casos en que existan instrumentos de ordenación territorial y urbanística ya aprobados definitivamente, en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica conforme al apartado anterior.”

La Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, en su artículo 11, dispone que: *“1. Acorde con la planificación energética de la Junta de Andalucía, la Consejería competente en materia de energía elaborará un Programa de Fomento de las Energías Renovables, que tendrá en cuenta los condicionantes territoriales, ambientales, culturales, urbanísticos y de infraestructuras establecidos en otras planificaciones. Dicho programa de fomento tendrá la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio de los previstos en el apartado I del anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

2. *El Programa de Fomento de las Energías Renovables podrá desarrollarse y concretarse en el territorio mediante la elaboración, para zonas determinadas, de programas territoriales de energías renovables. Éstos tendrán también la consideración de planes con incidencia en la ordenación del territorio. Los programas territoriales de energías renovables que se elaboren definirán, cuando proceda, posibles zonas compatibles para infraestructuras de generación y transformación de energías renovables, así como los pasillos necesarios para la evacuación de la energía producida, que se denominarán Áreas Preferentes de Energías Renovables (APER).*

3. *La planificación territorial y los planes urbanísticos garantizarán, en el marco establecido en los mismos, que en los espacios vinculados a la generación y transporte de energías renovables previstos en las áreas preferentes contenidas en los programas territoriales definidos en el apartado anterior tenga preferencia este uso respecto a otros. No obstante, y de forma justificada, la planificación territorial podrá establecer ubicaciones alternativas para estos espacios asegurando los objetivos generales de la planificación energética y la coherencia del conjunto.”*

Resulta necesario que la regulación sobre su implantación se contenga desde el planeamiento territorial, estableciendo determinaciones o directrices que resulten vinculantes para el planeamiento general municipal; a su vez, éste podrá incorporar entre sus normas urbanísticas unos criterios de zonificación donde se admitan la implantación de instalaciones solares fotovoltaicas, así como delimitar aquellas zonas donde no se permitan, normalmente las más cercanas a los entornos urbanos.

Por este motivo, y ante el incremento exponencial y desordenado en el número de proyectos de plantas fotovoltaicas, habría que implementar medidas de regulación y un Plan Regional o al menos Provincial de ubicación de parques fotovoltaicos que determine, en virtud de criterios de disponibilidad del recurso y de impacto ambiental, las zonas óptimas potencialmente destinadas al aprovechamiento energético, quedando el resto de territorio excluido. Este conjunto de proyectos debería formar parte de un plan estratégico por lo que deberían ser sometidos a Evaluación Especial Estratégica de Planes y Programas y no a la evaluación simplificada y ordinaria en la que se encuentran en curso.

Por otro lado, según el artículo 21.2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética: para garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable no producen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, se establecerá una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales. A tal fin el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborará y actualizará periódicamente una herramienta cartográfica que refleje esa zonificación, y velará, en coordinación con las Comunidades Autónomas, para que el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto.

Podrían tenerse en cuenta en su elaboración una serie de criterios ambientales generales para la ubicación de instalaciones de energías renovables, expuestos en el Estudio Ambiental Estratégico del referido Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC):

-En general, se evitará la afeción a valores ambientales frágiles o de interés para la conservación, tales como puntos de interés geológico, hábitat de interés comunitario (especialmente los prioritarios), presencia de especies catalogadas o ecosistemas singulares, áreas de importancia para la conservación de las aves, zonas de valor paisajístico reconocidas en los planes de ordenación territorial, así como zonas de importancia por la presencia de elementos de patrimoniales.

-Con el fin minimizar el impacto ambiental, de optimizar las inversiones ya realizadas y maximizar la utilización de los pasillos eléctricos existentes, se deberá priorizar la mejora y actualización de la red existente frente a nuevos trazados e infraestructuras.

- Se priorizarán ubicaciones cercanas a los puntos de conexión eléctrica y aptas para la evacuación de la energía generada, primándose también la cercanía a

infraestructuras existente, y considerando la existencia de elementos ambientales sensibles a las líneas eléctricas.

- En cuanto al paisaje, se tratará de minimizar el impacto visual creado por las infraestructuras e instalaciones contemplando la integración de valores estéticos y del paisaje, tanto rural como urbano.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaboró una herramienta que permite identificar las áreas del territorio nacional que presentan mayores condicionantes ambientales para la implantación de proyectos de plantas fotovoltaicas, mediante un modelo territorial que agrupa los principales factores ambientales, cuyo resultado sea una zonificación de la sensibilidad ambiental del territorio.

Las zonas de máxima sensibilidad ambiental son aquellas en las que, a priori, no sería ambientalmente recomendable implantar este tipo de proyectos, debido a la presencia de elementos ambientales de máxima relevancia (indicadores de exclusión).

6. EL AUTOCONSUMO COMO ALTERNATIVA

Paralelamente, como se indicó al inicio, son necesarias políticas que apuesten por la eficiencia, el autoconsumo y el ahorro energético.

El artículo 9.1 LSE define el autoconsumo como *"el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos"*. La regulación básica del autoconsumo es de ámbito estatal, y está desarrollada principalmente en dos normas: el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que modifica la Ley del Sector Eléctrico para introducir los principios básicos que rigen la actividad de autoconsumo; y el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, que desarrolla los aspectos regulatorios necesarios para poder implementar instalaciones de autoconsumo en el marco establecido por el Real Decreto Ley 15/2018.

En el ámbito autonómico, destacar el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía; y la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía (artículo 12).

El Real Decreto 244/2019 define las siguientes modalidades de autoconsumo: sin excedentes y con excedentes, distinguiendo en estos últimos con compensación y sin compensación.

Se precisará autorización administrativa solo en el caso de que las instalaciones tengan más de 100kw. Las instalaciones de autoconsumo, al no tratarse de instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, no se encuentran incluidas en las categorías 2.6, 2.6 BIS ni 2.7 LGICA. Por ello, no están sujetas a control ambiental.

Desde el punto de vista urbanístico, el artículo 293.1.g) del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (en adelante RLISTA) recoge, entre las actuaciones sujetas a declaración responsable, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la Ley, o con la legislación sectorial aplicable: *“g) Las obras en edificaciones e instalaciones existentes en suelo urbano que se destinen a la instalación de aprovechamiento térmico de energías renovables en viviendas, la instalación de autoconsumo eléctrico con energías renovables de hasta 500 kW, y la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural”*.

En cuanto a las instalaciones de autoconsumo en suelo rústico, estarán sujetas a licencia urbanística municipal, tal y como dispone el artículo 21.3 LISTA: *“Las actuaciones ordinarias, sin perjuicio del resto de autorizaciones que exija la legislación sectorial y de las excepciones establecidas en esta ley, requerirán de licencia urbanística municipal.”*

Especialmente interesante sería el denominado autoconsumo colectivo. El artículo 4.7 del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica establece que: *“Para la realización del autoconsumo colectivo podrá constituirse una comunidad de energías renovables siempre que se cumpla con los requisitos establecidos para las mismas. Esta comunidad podrá actuar como representante de los consumidores a los efectos previstos en este real decreto siempre que estos otorguen las correspondientes autorizaciones”*

En este mismo sentido, el artículo 12.bis.4.a) LSE, en virtud del principio de simplificación administrativa y evitar duplicidades en materia de títulos habilitantes, señala que: *“4. Al objeto de fomentar y facilitar el desarrollo de las comunidades de energías renovables, las administraciones públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, garantizarán que:*

a) se eliminen los obstáculos reglamentarios y administrativos injustificados a las comunidades de energías renovables”

Evidentemente, estas instalaciones destinadas a una comunidad energética (autoconsumo colectivo) ex artículo 4.7 del RD 244/2019 tampoco se encuentran en el Anexo de la LGICA, por las mismas razones señaladas anteriormente, y se encontrarían entre los supuestos sometidos a declaración responsable (art. 293.1.g) del RLISTA). Por ello, se entiende que será la declaración responsable el título habilitante suficiente para tramitar dicha actuación, en virtud del principio de simplificación administrativa propugnado por el artículo 12.bis.4.a) de la LSE.

7.CONCLUSIONES

La apuesta por las energías renovables sin planificación implica el riesgo de obtención de resultados alejados a los deseados, pudiendo llegar a afectar a la sostenibilidad ambiental de determinados territorios.

Siendo cierto que las plantas solares fotovoltaicas coadyuvan a luchar contra los efectos negativos del cambio climático por posibilitar la implantación de fuentes de energías renovables, no es menos cierto que puede haber municipios afectados por el crecimiento desordenado de las mismas.

Estos municipios tienen escasos medios legales para la ordenación y limitación de este tipo de instalaciones bajo criterios ambientales y en defensa de sus habitantes. En los procedimientos de autorización y control ambiental, los ayuntamientos carecen de trámites específicos en los que poder sustentar su oposición en base, precisamente, a esos criterios; convirtiéndose en una suerte de sacrificio para el consabido interés económico general.

Las administraciones estatal y autonómica tienen la competencia y los instrumentos legales para encauzar la situación, siendo los ayuntamientos actores necesarios a tener en cuenta.

8. BIBLIOGRAFÍA

Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada.

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

Decreto Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía

Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

La Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

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

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

SERRANO, David [et. Al.] “Renewables in Spain threaten biodiversity”, en: *Science*, nº 6522/2020, pp. 1282-1283. Consultado en: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abf6509> (fecha de consulta 23/11/2023).

PROBLEMÁTICA DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES: DEL MARCO NORMATIVO A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fernando PEÑA DÍAZ

Tesorero Ayuntamiento de Villamediana de Iregua (La Rioja)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de especialización en Derecho Público Local

SUMARIO

1. Introducción.
2. Evolución del marco normativo de las competencias locales: ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.
3. Competencias impropias y autonomía local. Análisis jurisprudencial.
4. Análisis de la sentencia del tribunal constitucional 107/2017, de 21 de septiembre.
5. Principales dudas que suscita el análisis jurisprudencial de las competencias impropias.
6. Conclusiones.
7. Listado de abreviaturas.
8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es el estudio de las denominadas competencias “impropias” de las Entidades Locales, es decir, en los términos en los que las define la normativa, las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Para el estudio de la problemática que suscita el ejercicio de las mencionadas competencias, se va a comenzar realizando un análisis de las principales novedades legislativas que provocó la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de

racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), en lo que respecta al ámbito del sistema competencial de las Entidades Locales.

Más concretamente, lo que se va a exponer, en primer lugar, son las modificaciones que la LRSAL introdujo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), y específicamente, en aquellos artículos que se refieren al ejercicio de competencias de las Entidades Locales, con especial hincapié en el artículo 7.4 LRBRL, referente a las conocidas como competencias “impropias”.

A partir de ahí, el siguiente apartado del presente trabajo se centra en el análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2017, de 21 de septiembre de 2017. La misma se deriva del Conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014, planteado por 2.393 municipios respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. En concreto, de todos los aspectos allí tratados, me voy a centrar en el análisis de la adecuación de la regulación legal del ejercicio, por las entidades locales, de competencias impropias, al principio de autonomía local, reconocido constitucionalmente en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española (en adelante CE).

Finalmente, tras analizar de forma crítica los argumentos que utiliza el Tribunal Constitucional, mediante dicha Sentencia, para la resolución del mencionado conflicto en defensa de la autonomía local, expondré las principales conclusiones a las que he llegado a través de la realización del presente trabajo.

Por tanto, los principales objetivos que se pretenden lograr mediante la realización de este trabajo son, comprender la estructura del sistema de competencias de las Entidades Locales, conocer las principales novedades y variaciones que, respecto al mismo, supuso la entrada en vigor de la LRSAL, así como averiguar las preocupaciones que para los municipios supuso la aplicación de esta nueva estructura de competencias, y analizar de forma crítica los argumentos que proporcionó el

Tribunal Constitucional para defender la adecuación de esta reforma legal a la garantía del principio de autonomía local.

En lo que se refiere a los motivos de la elección del tema a desarrollar en este trabajo, se basan en que, los municipios, durante las últimas décadas y también en la actualidad, prestan multitud de servicios que son de relevante interés para los ciudadanos, pero que van más allá del ámbito competencial municipal, como pueden ser, entre muchas otras, planes de empleo municipales, consultorios médicos, escuelas de música o servicios de transporte fuera del municipio.

Por tanto, resulta de pleno interés conocer las consecuencias que la regulación prevista en el artículo 7.4 LRBRL tiene sobre la prestación de dichos servicios o actividades por los propios municipios, así como los requisitos que deban cumplirse para ello y el contenido de aquellos informes que dicho artículo establece como necesarios y vinculantes para poder ejercer competencias impropias.

2. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LAS COMPETENCIAS LOCALES: LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Una vez se han señalado los motivos que han determinado la elección del tema objeto del presente trabajo, y con el objetivo de llegar a la problemática que suscita el mismo, hay que comenzar estudiando cómo ha evolucionado el marco normativo regulador de las competencias de las Entidades Locales, fundamentalmente respecto a las denominadas competencias “impropias”, donde juega un papel fundamental la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Brevemente, conviene señalar que la mencionada norma se dio a conocer en febrero de 2013 mediante la presentación del Anteproyecto de ley, que, posteriormente, en fecha 26 de junio de 2013, fue objeto de Dictamen del Consejo de Estado, que vino a realizar, entre otras, una observación de gran relevancia que dio lugar a una profunda revisión del Anteproyecto, y que se refiere al coste estándar de los servicios, que, en opinión del Consejo de Estado, venía a reducir

considerablemente el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Así, tras su tramitación parlamentaria, se promulga finalmente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), publicándose en el BOE el día 30 de diciembre de 2013.

En este contexto, es fundamental, por tanto, señalar las novedades fundamentales que la LRSAL introdujo en el marco de regulación de las competencias locales que, hasta entonces, había resultado de aplicación conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y que se basan, fundamentalmente, como se señala en el Preámbulo de la LRSAL, en el principio de “una Administración una competencia” con el objeto de evitar los solapamientos competenciales entre las Administraciones.

En este sentido, la primera de las novedades de relevancia en materia competencial se refiere al artículo 2 de la LRBRL, relativo a la efectividad de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que, por un lado, introduce dos nuevos principios delimitadores de capacidad de gestión en el ejercicio de las competencias relativas a su actividad pública, como son los de eficacia y eficiencia, y el de la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y por otro lado, modifica la referencia al principio de “máxima proximidad”, quedando reducido a simple “proximidad”.

Otra novedad que introdujo la LRSAL en relación con las competencias de las Entidades Locales se refiere al artículo 25.1 LRBRL, que en la actualidad señala expresamente que *“el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”* desapareciendo, de esta forma, las referencias de “toda clase” y “cuantos” que acompañan a las palabras actividades y servicios públicos respectivamente. Esta modificación permite intuir la voluntad del legislador de reducir el ámbito de actuación en materia competencial de los municipios,

tratando de eliminar esa idea de universalidad que parece derivarse de la posibilidad anterior de *“promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos”*.

A este mismo respecto, otro hecho que parece redundar en esta idea es la definición de las competencias previstas en el artículo 25.2 LRBRL como “propias” de los municipios, definición que no figura expresamente en la anterior regulación, incidiendo, por tanto, todavía más, en esa idea de crear un ámbito de actuación propio de las Entidades Locales, acorde con el mencionado principio de “una Administración una competencia”.

Asimismo, otra novedad que conviene tener en cuenta se refiere al artículo 7.2 LRBRL que viene a establecer que las competencias propias *“solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”*. A este respecto, es el artículo 25 en sus apartados tercero y siguientes, el que establece una serie de condicionamientos respecto a dichas competencias propias, como son la necesidad de evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, para lo cual, la Ley que determine dichas competencias propias, deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, y, al mismo tiempo, deberá prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, es necesario, asimismo, hacer referencia al artículo 27 LRBRL relativo a la delegación de competencias a los municipios, en el que un aspecto destacable que introduce la LRSAL, es la reducción del ámbito subjetivo de la delegación de competencias a los municipios, puesto que la misma se limita a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, quedando excluidas,

por tanto, las Entidades Locales, al contrario que en la anterior regulación. Por tanto, el papel de las Diputaciones Provinciales, en el concreto ámbito de la delegación de competencias, ha quedado reducido a su función de asistencia para la coordinación y supervisión de dicha delegación, en aquellos casos en que el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes.

En este sentido, continuando con las denominadas competencias delegadas, existan otras novedades relevantes que se derivan de la redacción dada al artículo 27 por parte de la LRSAL. Así, como aspectos a destacar, se puede señalar la inclusión de condicionamientos a los que se debe ajustar dicha delegación, como mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, condicionamientos que, como puede observarse en el presente trabajo, aparecen repetidos continuamente en cuanto constituyen el núcleo u objeto de esta reforma del régimen local, especialmente la continuada exigencia de eliminar duplicidades administrativas, garantizando así el ya repetido principio de “una Administración una competencia”. También se incluye una lista enunciativa, de carácter, en todo caso, representativo, de determinadas materias susceptibles de delegación a los municipios, siempre de acuerdo con una serie de condicionantes, muchos de los cuales, se han ido enumerando en artículos y apartados anteriores.

Asimismo, otros aspectos relevantes en cuanto al ejercicio de competencias atribuidas por delegación son:

- a) El sometimiento a la dirección y control por parte de la Administración delegante mediante instrucciones técnicas de carácter general, así como la posibilidad de recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, y de enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.
- b) La necesidad de que la delegación vaya acompañada de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación

presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

- c) La necesaria aceptación del municipio interesado para la efectividad de la delegación.
- d) El establecimiento, en el acuerdo de delegación, de las causas de revocación o renuncia de la delegación.

Al respecto de la mencionada financiación, que requiere dotación presupuestaria por parte de la Administración delegante, cabe reseñar que se prevé que, en el supuesto de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Comunidad Autónoma, la Entidad Local delegada podrá compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con dicha Administración autonómica.

En relación con esto, el artículo 57 bis de la LRBRL, introducido asimismo por la LRSAL, preveía una garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas por parte de las Comunidades Autónomas, en concreto, se trata de un mecanismo que consiste en incluir, en el propio acuerdo de delegación, una cláusula que autorice a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. No obstante, dicho precepto fue declarado inconstitucional y nulo por Sentencia del TC 41/2016, de 3 de marzo, bajo el argumento de que *“el art. 57 bis LRBRL contiene una regulación que, al incidir directamente sobre las relaciones financieras del Estado y las Comunidades Autónomas, debió revestir forma de ley orgánica”*.

Finalmente, dentro de esta evolución normativa introducida por la LRSAL, especialmente, dentro del objeto que se está tratando, referente al ámbito competencial de las Entidades Locales, hay que hacer referencia a las competencias impropias, punto central del presente trabajo. Así, la LRSAL trajo consigo la desaparición del antiguo artículo 28 de la LRBRL, que venía a establecer que los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras

Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Es así, en este punto, donde queda clara la voluntad del legislador de reducir y encuadrar el ámbito competencial de los municipios, mediante la nueva regulación de las mencionadas competencias impropias en el artículo 7.4 LRBRL, que limita el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, estableciendo para ello dos requisitos fundamentales, como son la exigencia de que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y, por otro lado, la necesidad de que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Para garantizar el cumplimiento de dichos requisitos, la normativa prevé la exigencia de dos informes necesarios y vinculantes, previos al ejercicio de dichas competencias impropias, y que son el informe de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y el informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En síntesis, como se observa de los cambios normativos que se han reseñado, la voluntad clara del legislador es la de ofrecer una renovación al sistema competencial de las Entidades Locales destinado a garantizar el principio básico de “una Administración una competencia”, con la finalidad clara de evitar los solapamientos de competencias entre Administraciones.

3. COMPETENCIAS IMPROPIAS Y AUTONOMÍA LOCAL. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Una vez vistas las principales novedades normativas que trajo consigo la LRSAL en materia de las competencias de las Entidades Locales, y, avanzando ya hacia el núcleo fundamental del presente trabajo y que se refiere a las denominas

competencias impropias, es necesario analizar más en profundidad el artículo 7.4 de la LRBRL.

Como ya hemos observado en el apartado anterior, esta revisión del ámbito competencial local ha traído, entre otros aspectos, la definición de las competencias “propias” de los municipios en el artículo 25 de la LRBRL, término que no se preveía expresamente en la anterior regulación, sino que debía deducirse respecto a aquellas competencias que eran distintas de las atribuidas por delegación y de las denominadas competencias “complementarias”. A su vez, desaparecen estas últimas, que se preveían en el artículo 28 de la LRBRL, pasando en este caso, el artículo 7.4 LRBRL, a determinar las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, es decir, las que denominamos como competencias “impropias”.

Por tanto, esta modificación permite deducir, de forma clara, donde pone el foco esta reforma normativa, bautizando expresamente a aquellas competencias propias de los municipios y dejando sin definición específica a aquellas otras competencias que no son propias ni se ejercen por delegación.

Inciendo más en este punto, en lo que se refiere a las competencias impropias, no solamente se les ha privado de adjetivo en la actual regulación, sino que, además, como hemos visto, su ejercicio se ha condicionado al cumplimiento de determinadas circunstancias, esto es, que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública, quedando clara la voluntad del legislador de poner trabas a su ejercicio y limitar la actividad de las Entidades Locales al ejercicio de aquellas competencias que la legislación sectorial les atribuya.

Por tanto, ante esta situación surge una cuestión básica, y de extraordinaria relevancia por su garantía constitucional, como es la posibilidad de que la autonomía local se vea limitada. Y ello, más aún, cuando el artículo 7.4 LRBRL exige que previamente al ejercicio de dichas competencias impropias, se emitan los informes necesarios y vinculantes de la Administración competente por razón de materia, en el

que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, lo que supone que, en aquellos casos en que alguno de los informes sea negativo, no puedan desarrollarse dichas competencias, quedando, por tanto, condicionada, de alguna forma, la autonomía de las Entidades Locales a la discrecionalidad de estas Administraciones emisoras de los mencionados informes.

1. Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2017, de 21 de septiembre.

En este punto, a la hora de valorar la afectación de estas limitaciones al ejercicio de competencias impropias, en relación con el principio de autonomía local, conviene atender a los pronunciamientos al respecto del Tribunal Constitucional. Para ello, es objeto de este apartado el análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2017, de 21 de septiembre, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Dicha Sentencia deriva del conflicto en defensa de la autonomía local en nombre y representación de un total de 2393 municipios, si bien muchos de sus postulados ya habían sido sentados en sentencias previas derivadas de los recursos de inconstitucionalidad planteados por Cámaras autonómicas o por los Ejecutivos de algunas Comunidades Autónomas.

Así, abordando ya el contenido de esta STC 107/2017, si bien remite a los ayuntamientos promotores de dicho conflicto, en cuanto a los argumentos alegados, a la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo de 2016¹, entiende que siguen existiendo elementos a los que no se ha dado respuesta con la misma, y a

¹ Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014. Interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local, competencias sobre hacienda general y régimen jurídico de las Administraciones públicas: nulidad de los preceptos legales que autorizan al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación, establecen el régimen transitorio de asunción autonómica de las competencias municipales sobre salud y servicios sociales, disolución de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidades de municipios; interpretación conforme de la disposición relativa a la asunción autonómica de competencias municipales en materia de educación.

los que corresponde abordar específicamente con el objeto de aclarar “*el significado y alcance del principio controvertido*” (art. 7.4 LRBRL).

En primer término, el TC entiende que la previsión del artículo 7.4 LRBRL permite a los municipios “*ejercer cualesquiera competencias relacionadas con la gestión de asuntos de interés municipal*”, pero ello con sujeción a unas condiciones formales y materiales. Así se señala que, si bien dichas competencias, que el Tribunal denomina como “*propias generales*”, al contrario que las previstas en el artículo 25.2 LRBRL, no requieren de una habilitación legal para su ejercicio, no obstante, si requieren las siguientes exigencias:

- a) Que no existe riesgo para la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal
- b) Que no se produzca la ejecución simultánea de dicho servicio con otra Administración
- c) Que exista informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia, que señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En este sentido, el propio TC, remitiéndose a los pronunciamientos ya realizados en la STC 41/2016, admite que la exigencia de dichos informes incide en la autonomía local constitucionalmente garantizada, en cuanto está supeditado a la decisión favorable de otra Administración para el ejercicio de las competencias, pero sigue insistiendo en la idea de que dichos informes no son controles administrativos, sino “*técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas*”.

Otra cuestión relevante, en este punto, es la respuesta que ofrece a los municipios promotores del conflicto, en cuanto a la consideración manifestada por los mismos de que la prohibición de ejecución simultánea del mismo servicio incluida en el artículo 7.4 LRBRL conllevaría la prohibición de las anteriormente

denominadas, por el artículo 28 LRBRL, “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas”.

Respecto a dicho punto, el Tribunal Constitucional entiende que, el hecho de que se incurra en un supuesto de ejecución simultánea de un servicio no implica, automáticamente, que el informe a emitir por la Administración competente por razón de la materia deba ser desfavorable, sino que dicha Administración deberá ponderar, en el informe a emitir, los intereses territoriales existentes que pudieran justificar la prestación de dicho servicio por otra Administración territorial. En sus propias palabras, el TC establece que *“si en el marco del artículo 7.4 LRBRL, ante supuestos de efectiva ejecución simultánea, emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin ponderar los intereses territoriales que pudieran justificar que sean otros niveles de gobierno –incluido el autonómico– quienes dejen de realizar el servicio, podría vulnerar la autonomía de los entes locales”*.

De esta forma, lo que el Tribunal Constitucional entiende en este punto, es que, la ausencia de un pronunciamiento expreso sobre la ponderación de los distintos intereses territoriales en juego, ante un supuesto de ejecución simultánea de un servicio, sería susceptible de vulnerar la autonomía local²², llegando incluso a considerar en este ámbito que, en el caso de que el servicio objeto de ejecución simultánea fuera autonómico, la solución que resulta más acorde a los principios de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de proximidad (art. 2.1 LRBRL), podría ser la cesación en la prestación del mismo por la Administración autonómica y su correspondiente prestación por la Entidad Local.

² En este sentido, la STC 41/2016 señala expresamente que *“las Administraciones que han de elaborar los informes previos están directamente vinculadas por la garantía constitucional de la autonomía local”* y, por tanto, *“son ellas –no el art. 7.4 LRBRL– las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impidieran efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante, sin perjuicio de los amplios márgenes de apreciación que abren los artículos 137, 140 y 141 CE”*.

Sin embargo, es posteriormente, en dicha Sentencia, donde se encuentra la clave o la cuestión nuclear para determinar esta posible afectación a la autonomía local del artículo 7.4 de la LRBRL, concretamente, cuando el Tribunal Constitucional aborda la diferenciación entre los conceptos de “duplicidad” y “complementariedad”. La dificultad en esta cuestión radica en que la LRSAL no define los supuestos de duplicidad competencial a los que se refiere el artículo 7.4 LRBRL, en el informe a emitir por la Administración competente por razón de la materia, sino que se limita a identificar dicha duplicidad con los supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

En este sentido, del análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional, que, ante la falta de clarificación de la ley, se basa en un análisis semántico, se puede extraer que el Tribunal Constitucional viene a aplicar esa situación de duplicidad o complementariedad respecto a los servicios públicos concretos, y no respecto a los títulos competenciales. Esto se traduce en que, pensando en aquellas competencias denominadas anteriormente complementarias, que venían establecidas por el artículo 28 de la LRBRL (la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente), el hecho de que, estatariamente puedan ser atribuidas a las Comunidades Autónomas, no implica que los municipios se vean privados de prestar determinados servicios en dichos ámbitos, es decir, no implica automáticamente, que dichos servicios estén “duplicados”, en aquellos supuestos en los que, como establece la STC, *“las acciones locales específicamente desarrolladas o sus concretos destinatarios no coinciden con los de los servicios autonómicos correspondientes”*.

En definitiva, la STC viene a establecer que los conceptos de “duplicidad” y “complementariedad” no pueden ser idénticos, en tanto establece, expresamente, que *“una actividad “complementaria” en el sentido del antiguo artículo 28 LBRL no es, necesariamente, una actividad “duplicada” a efectos del nuevo artículo 7.4 LBRL, esto es, una tarea incurrida por definición en la prohibición de “ejecución simultánea del mismo servicio público” por parte de varias Administraciones públicas”*, situando, por tanto, la duplicidad, en el terreno de la ejecución de los servicios

públicos. En este sentido, resulta llamativo que, curiosamente, como señalaré con posterioridad, parece que el Tribunal Constitucional mantiene con vida y plenamente vigente el concepto de competencias complementarias que la LRSRAL trataba de superar.

Más allá de todo esto, y teniendo en cuenta que, como ya se ha reseñado anteriormente, la regulación del artículo 7.4 LRBRL, en la forma en que ha sido configurada por la LRSAL, no ha definido los supuestos en los que debe entenderse que se produce una duplicidad competencial, el Tribunal Constitucional entiende que es a las propias Comunidades Autónomas a las que corresponde establecer la definición de dicho concepto. Esto, se traduce en el otorgamiento a dicha Administración autonómica de unos márgenes de discrecionalidad en la ponderación de los intereses locales existentes en el ejercicio de la actividad pública que se valore en cada caso.

No obstante, en todo caso, ese ámbito de discrecionalidad se ve limitado, de acuerdo con el Tribunal Constitucional por la propia garantía constitucional de la autonomía local, así como por la legislación básica, en concreto, la LRBRL que en su artículo 2 viene a establecer que *“la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*. Finalmente, también propugna como límite a esa discrecional en la definición de duplicidades administrativas, las garantías que, respecto a la autonomía local, se establezcan

en los propios Estatutos de Autonomía, siempre que las mismas sean acordes con lo previsto en la legislación básica del régimen local.

Por todo ello, lo que está afirmando el Tribunal Constitucional, es que el artículo 7.4 LRBRL, si bien incide sobre la autonomía local al establecer, como condicionante para el ejercicio de competencias impropias, que no se incurra en un supuesto de duplicidad competencial, entendido como la ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública, no supone, por sí mismo, una exclusión de la intervención municipal en dichos ámbitos, trasladando la responsabilidad de definir esa duplicidad competencial a las propias Comunidades Autónomas. En palabras exactas del Tribunal Constitucional: *“los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación, por parte de las comunidades autónomas, de un concepto excesivamente amplio de “duplicidad” o alejado de sus rasgos conceptuales objetivos serán achacables a ese eventual desarrollo o aplicación, pero no al artículo 7.4 LRBRL”*.

Continuando con el análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2027, los municipios promotores de este conflicto en defensa de la autonomía local entienden que, el hecho de que el artículo 7.4 LRBRL establezca como obligatorios y vinculantes los informes de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, sin que además se establezcan los parámetros legales en los que deban configurarse los mismos, otorga un gran ámbito de discrecionalidad a estas Administraciones que puede dar lugar a grandes diferencias entre los municipios, según la Administración de la que dependa el informe favorable para el ejercicio de dichas competencias, afectando, por tanto, a la garantía constitucional de la autonomía local.

En este punto, al igual que sucede en argumentos anteriores, el Tribunal Constitucional vuelve a admitir que el sometimiento de las Entidades Locales a informes necesarios y vinculantes de otros entes territoriales supone una limitación en el ejercicio de la autonomía local, en tanto los mismos pueden llegar a impedir el ejercicio de una actividad pública a los entes locales. Admite, asimismo, el Tribunal

Constitucional, que muchos aspectos de esta intervención sobre la autonomía local no han quedado definidos en la normativa, que se limita, como ya hemos visto en sucesivas ocasiones en el presente trabajo, a determinar los emisores de dichos informes por referencia a la Administración competente según la materia y a la responsable de la tutela financiera de los entes locales.

Por tanto, tal como señala el TC, quedan fuera de esta regulación normativa aspectos formales como *“los órganos que deben evacuar los informes, el plazo de emisión y las consecuencias del incumplimiento”* y también otros aspectos materiales, como son *“los concretos extremos que ha de tomar en consideración el informe sobre duplicidades”*.

Sin embargo, más allá de esto, el Tribunal Constitucional entiende que este hecho, en ningún caso supone una vulneración de la autonomía local, ya que, lo que se pretende mediante esta indeterminación en la normativa, es conjugar, por un lado, la garantía de que no se produzcan duplicidades competenciales y de que no se

ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal, y, por otro lado, garantizar el respeto al sistema constitucional de distribución de competencias, de acuerdo con los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución española.

De esta forma, en primer lugar, en lo que se refiere al análisis de duplicidad competencial, el Tribunal Constitucional entiende que la simple referencia al órgano competente por razón de la materia es correcta para el equilibrio entre la garantía de la predeterminación normativa y la delimitación del reparto competencial, en cuanto habrá que atender, según el ámbito objetivo de que se trate, a quién es el titular para la ejecución de dicha competencia, generalmente, las Comunidades Autónomas por las amplias atribuciones estatutarias que han adquirido.

En segundo lugar, por lo que se refiere al órgano de tutela financiera de las Entidades Locales, el Tribunal Constitucional entiende que es fácilmente identificable que Administración ha asumido la misma, en cuanto son los Estatutos de Autonomía o la propia legislación autonómica los que atribuyen la misma a la propia

Comunidad Autónoma, ya que el artículo 149.1 de la Constitución española no ha reservado al Estado la ejecución de la tutela financiera de las Entidades Locales³³.

Observados los argumentos que el Tribunal Constitucional ofrece para justificar la adecuación de esta indefinición normativa de los aspectos formales a los que se deben sujetar la emisión de los mencionados informes, es momento también de conocer y analizar aquellos argumentos que el Tribunal aduce respecto a los elementos materiales sobre los que deben pronunciarse dichos informes, visto que se limita a señalar que deberá garantizarse la no duplicidad competencial y la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal.

A este respecto, el Tribunal Constitucional entiende que estas dos son las únicas barreras materiales que se han dispuesto para el ejercicio de competencias impropias de las Entidades Locales, siendo improcedente, por tanto, por la garantía constitucional de la autonomía local, cualquier juicio de oportunidad en el ejercicio de dichas competencias.

Así, en definitiva, también en esta materia relativa a los aspectos formales y materiales a los que deben sujetarse la emisión de estos informes, parece que el Tribunal Constitucional delega en las Comunidades Autónomas la labor de definir los distintos condicionantes a los que debe sujetarse esta intervención administrativa, y que no han sido definidos por la legislación básica estatal, debido a la necesidad de respetar la distribución constitucional de competencias, y como consecuencia de la misma, la competencia de las Comunidades Autónomas respecto al desarrollo normativo de la legislación básica del Estado en materia de régimen local.

En este sentido, en palabras textuales del Tribunal Constitucional: *“en el marco de una materia respecto de la que el Estado tiene solo competencia para adoptar bases, no puede extrañar que el artículo 7.4 LBRL haya dejado de regular*

³³ La STC 107/2017 señala textualmente: *“Por otra parte, cabe identificar fácilmente a la Administración “que tenga atribuida la tutela financiera”. Tal Administración es la Comunidad Autónoma o, en su caso, la que indique el correspondiente Estatuto de Autonomía o la legislación autonómica: “resulta indiscutible, en primer lugar, que el art. 149.1 CE no ha reservado al Estado la ejecución del régimen local, en general, ni la tutela financiera de los entes locales, en particular, y, en segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, que todos los Estatutos –no solo los que se benefician del plus competencial derivado de la garantía constitucional de la foralidad– pueden atribuir esas competencias a sus respectivas comunidades autónomas.”*

agotadoramente la decisión autonómica sobre el ejercicio de las competencias locales. Antes bien, una regulación de mayor detalle que, por ejemplo, indicase el órgano autonómico competente para emitir los informes vinculantes y estableciese todo el procedimiento, invadiría la potestad de autoorganización y la competencia legislativa en materia de régimen local de las comunidades autónomas. Consecuentemente, son estas quienes, en cumplimiento de la exigencia de predeterminación normativa que impone la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), han de perfilar aquellos aspectos de la intervención autonómica que, pudiéndose considerar relevantes, han quedado indefinidos en el artículo 7.4 LRBRL”.

2. Principales dudas que suscita el análisis jurisprudencial de las competencias impropias.

Una vez vistos los argumentos que ofrece el Tribunal Constitucional en la Sentencia que ha sido objeto de análisis, se suscitan una serie de dudas en relación con el ejercicio de estas competencias denominadas “impropias” así como también, en relación con la validez de los argumentos expuestos por el Tribunal Constitucional.

En este sentido, conviene resaltar, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional se ve obligado a confirmar que la actual regulación del artículo 7.4 LRBRL incide sobre la autonomía local, ya que supone que, para el ejercicio de aquellas actividades públicas que tengan un interés local, y que no constituyan una competencia propia de los municipios o una competencia que haya sido atribuida por delegación, se va a requerir de informes preceptivos y vinculantes de una Administración diferente.

Esto puede tener, como consecuencia, que, en el caso de que la normativa no determine o clarifique cuando se produce una “duplicidad” o cuando se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal, el ejercicio de esta competencia de interés local dependa de una decisión a tomar por otra

Administración territorial en una esfera de discrecionalidad, con los efectos que esto pueda tener sobre la garantía constitucional de la autonomía local.

No obstante, en este asunto el Tribunal Constitucional, aleja toda pretensión de discrecionalidad, al afirmar que dichos informes no son controles administrativos, sino que son *“técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas”*. Así, ante tal afirmación, hay una cuestión que me parece muy relevante, ya que, el Tribunal Constitucional, únicamente hace referencia a competencias locales *“efectivamente delimitadas o atribuidas”*, por lo que cabe preguntarse, ¿no estamos analizando la incidencia de este control administrativo sobre competencias *“impropias”*, esto es, distintas de las propias y de las atribuidas por delegación?

Por tanto, es lícito considerar que el Tribunal Constitucional no está resolviendo esa posible injerencia que, sobre la autonomía local, pueda tener la exigencia de informes preceptivos y vinculantes de otras Administraciones, toda vez que, en el caso de las competencias no delimitadas por la ley, no viene a establecer si realmente son controles administrativos o técnicas de delimitación de competencias.

Otra cuestión que llama poderosamente la atención, continuando con la exigencia de dichos informes, concretamente, con el informe relativo a la existencia de duplicidades, es que, como ya se ha advertido anteriormente en el análisis de dicha Sentencia, el Tribunal Constitucional viene a afirmar que, el hecho de que se incurra en un supuesto de ejecución simultánea de un servicio no implica que no pueda llegar a prestarse dicho servicio por la Entidad Local correspondiente. Es más, resulta incluso llamativo que, el Tribunal Constitucional, carga a las Comunidades Autónomas con la responsabilidad de que llegara a producirse una injerencia sobre la autonomía local, ya que señala textualmente que si *“emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin ponderar los intereses territoriales que pudieran justificar que sean otros niveles de gobierno –incluido el autonómico– quienes dejen de realizar el servicio, podría vulnerar la autonomía de los entes locales”*.

En este punto, de la literalidad del artículo 7.4 LRBRL, me resulta difícilmente justificable llegar a esa interpretación que realiza el Tribunal Constitucional para obligar a las Comunidades Autónomas, en el caso de competencias atribuidas materialmente a las mismas, a ir mucho más allá de la valoración de la existencia de una duplicidad en la prestación de las mismas por parte de una Entidad Local, hasta el punto de verse obligadas a replegarse en el ejercicio de dicha competencia y dar lugar a su ejercicio por la Entidad local con el objeto de salvaguardar la autonomía local.

Otro aspecto relevante que conviene destacar es que, como ya se ha señalado con anterioridad, el artículo 7.4 LRBRL no define que debe entenderse por un supuesto de “duplicidad”. No obstante, el Tribunal Constitucional sí que realiza un pronunciamiento claro en cuanto a la diferenciación entre los términos de “duplicidad” y “complementariedad”, como ya se ha explicado en el análisis de dicha Sentencia, situando la comprobación de que se produzca o no una situación de duplicidad en la ejecución de un servicio o una actividad concreta.

Y es aquí, donde, a través de la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza, puede observarse una contradicción muy clara. El hecho de admitir que la cuestión de la duplicidad se proyecta sobre la ejecución concreta de un servicio, más allá de quién tenga el título competencial para ello, supone, de algún modo, volver a traer a colación las anteriormente denominadas competencias “complementarias” puesto que dicha interpretación sigue dando alas a las Entidades Locales, para ejercer competencias en ámbitos como la educación, cultura, etc., en los cuales no tiene un título competencial para ello, en aquellos aspectos en los que no se esté ya produciendo una intervención autonómica.

En concreto, esta contradicción se deriva de que la aprobación de la LRSAL tenía como objetivo dar una vuelta de tuerca al modelo de competencias de las Entidades Locales, clarificando las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, y, fundamentalmente, atendiendo al principio de “una Administración una competencia” que me parece, a todas luces,

completamente alejado de la realidad, en cuanto nada tiene que ver la atribución de la titularidad de la competencia a un ente, con la efectiva prestación de la misma en todos sus ámbitos, donde es necesario ponderar todo tipo de intereses de proximidad, eficacia, eficiencia o descentralización. Por tanto, en este sentido, y, como he comentado, considero que la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional da al traste con la propia finalidad que perseguía esta reforma del Régimen Local.

También me parece criticable el hecho de que, como señala en su Sentencia, el Tribunal Constitucional⁴⁴ traslade a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus Estatutos y de las normas de desarrollo en materia de régimen local, la responsabilidad de definir ese concepto de “duplicidad”. Esto puede suponer otorgar a las mismas un ámbito de discrecionalidad demasiado amplio, que incluso dé lugar a que, ante actividades o prestaciones públicas a los ciudadanos que sean idénticas, en virtud de la voluntad de cada una de las Comunidad Autónoma titulares de dicha competencia, puedan darse interpretaciones distintas respecto a la efectiva concurrencia de dicha duplicidad, quedando en entredicho la garantía de la autonomía local.

Finalmente, es necesario destacar que, lo mismo que en el caso anterior, sucede respecto a la definición de los parámetros legales, tanto materiales como formales, que deben determinar la existencia o no de una duplicidad, así como la existencia o no de un riesgo sobre la sostenibilidad financiera. En este asunto, el Tribunal Constitucional vuelve a incidir en la idea de que corresponde a las propias Comunidades Autónomas determinar aquellos aspectos materiales o formales de la intervención autonómica que no han quedado suficiente determinados por el artículo

⁴⁴ En este sentido, la STC 107/2017 afirma: “En fin, en ausencia de una definición más precisa del concepto de “duplicidad” competencial, habrán de ser las comunidades autónomas quienes lo especifiquen. En el contexto de una regulación afirmada como básica, la ausencia de precisión normativa “debe interpretarse como un reconocimiento de márgenes de configuración” [SSTC 54/2017, FJ 3 e), y 45/2017, FJ 4, citando las SSTC 41/2016, FJ 7 c), y 111/2016, FFJJ 12 a) y c), 180/2016, FJ 7, 93/2017, FJ 3]. Consecuentemente, los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación, por parte de las comunidades autónomas, de un concepto excesivamente amplio de “duplicidad” o alejado de sus rasgos conceptuales objetivos serán achacables a ese eventual desarrollo o aplicación, pero no al artículo 7.4 LBRL [en parecido sentido: STC 41/2016, FJ 11 b)]”.

7.4 LRBRL⁵, invocando para ello la potestad de autoorganización y la competencia legislativa en materia de régimen local de las comunidades autónomas.

Con respecto a este asunto, comparto algunos de los argumentos que invoca el Tribunal Constitucional. Así, en lo que se refiere al informe del órgano competente por razón de la materia, en el ámbito formal, es cierto que no se configuran los elementos que deben tenerse en consideración (por ejemplo, el órgano competente para la emisión del informe o el plazo de emisión). Sin embargo, no es menos cierto que las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía para el ejercicio de sus competencias, así como de una potestad de autoorganización, por lo que es comprensible que una delimitación demasiado exhaustiva de dichos elementos podría invadir ese ámbito de actuación propia de los entes autonómicos.

En el ámbito material, surgen más dudas en cuanto a la validez de esta indeterminación normativa, ya que, como se ha analizado con anterioridad, la indeterminación de cuáles son los elementos deben considerarse a la hora de establecer si se da o no una duplicada competencial, sí que puede dar lugar a una discrecionalidad menos justificable en aras a la garantía de la autonomía local. Lo mismo podría suceder, por ejemplo, con el establecimiento de aquellas consecuencias que tenga el incumplimiento de un informe negativo, que podría tener, por tanto, efectos muy distintos en virtud de cuál sea la Administración titular de la competencia que haya resultado “duplicada”.

Por otro lado, en lo que se refiere al informe del órgano de tutela financiera, es cierto que la normativa permite identificar muy fácilmente quién es el órgano al que se atribuye la misma, y además dicho concepto, si bien no se define en la LRSAL, si aparece determinado por la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por lo que no

⁵ Respecto a la determinación de estos aspectos, la STC 107/2017 establece que: “Consecuentemente, son estas quienes, en cumplimiento de la exigencia de predeterminación normativa que impone la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), han de perfilar aquellos aspectos de la intervención autonómica que, pudiéndose considerar relevantes, han quedado indefinidos en el artículo 7.4 LRBRL”.

parece necesaria una definición más exhaustiva a través del artículo 7.4 LRBRL de los aspectos a considerar respecto a dicho asunto.

4. CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del contenido del presente trabajo, centrado especialmente en el ejercicio de las competencias “impropias” de los entes locales, he seguido un esquema que comienza con la aprobación de la LRSAL, analizando los cambios más relevantes que la misma conllevó en el ámbito del sistema competencial de las Entidades Locales y su incidencia, especialmente, en las denominadas competencias “impropias”, o como las define la norma, las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

A partir de ahí, la idea fundamental de este trabajo era la de, recogiendo la preocupación que mostraron los municipios españoles durante los primeros años de vigencia de esta nueva normativa, y que dio lugar al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, como consecuencia del conflicto en defensa de la autonomía local de estos municipios, ser capaz de observar y analizar cuáles son los argumentos que dicho Tribunal utiliza para defender la adecuación de esta reforma legal, especialmente del nuevo artículo 7.4 LRBRL, respecto al principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

De esta forma, conviene destacar, en primer término, que la voluntad de esta reforma legal ha sido la de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”, tratando así de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones.

No obstante, en relación con este principio rector que ha tratado de configurar la reforma del sistema competencial local, creo que es necesario realizar algunas consideraciones. En primer lugar, en mi opinión particular, este principio carece de sentido, desde el momento en que presupone que no existen materias en las que

pueda existir interés por parte de distintas Administraciones territoriales. En este sentido, considero que resulta adecuado configurar un sistema en el que, cada Administración, en base a sus distintos recursos, ya sean económicos, de personal, o de otro tipo, ejerza las competencias que le han sido atribuidas, ya sea por el reparto constitucional de competencias, por los Estatutos de Autonomía, o por la legislación sectorial correspondiente.

Sin embargo, como admite el propio Tribunal Constitucional, van a existir determinadas competencias en las que existen intereses supralocales, y también de carácter local, y es aquí donde dicho principio de “una Administración una competencia”, quiebra. Y, en segundo lugar, esto debe ponerse en relación con la indeterminación normativa derivada de la falta de definición o identificación de cuando se produce una “duplicidad” competencial.

Ante esta situación, acogiéndose a la literalidad del artículo 7.4 LRBRL⁶, el Tribunal Constitucional se ve forzado a situar esta “duplicidad” en el campo de las actividades, prestaciones o servicios, (ante su posible ejecución simultánea) y no en el del propio título competencial. Esto conlleva que, desde el momento en que el propio Tribunal Constitucional admite que puede existir una competencia de titularidad autonómica pero que, por razones de proximidad, sea conveniente el ejercicio de actividades o servicios respecto de la misma a nivel local, no solamente está quebrando el mencionado principio rector, sino que se está admitiendo que las competencias complementarias, que se regulaban anteriormente en el artículo 28 LRBRL, no han desaparecido en la práctica.

Adicionalmente a todo lo señalado, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia que ha sido objeto de análisis, se afana en reseñar, a través de distintos argumentos que ya he señalado, que el contenido del artículo 7.4 LRBRL es perfectamente conforme con el principio de autonomía local constitucionalmente

⁶ El artículo 7.4 LRBRL señala que: “Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”.

garantizado, y realmente, si nos ceñimos a la literalidad de este, puedo estar de acuerdo en que está en lo cierto.

Ahora bien, desde mi punto de vista, el problema no se encuentra tanto en su contenido, sino en la aplicación del mismo. En varias ocasiones, como se ha señalado en este trabajo, el Tribunal Constitucional afirma la adecuación de este artículo, considerando que este trata de conjugar, por un lado, la garantía de la autonomía local y, por otro, el respeto al sistema constitucional de distribución de competencias.

Sin embargo, esta necesidad, que manifiesta continuamente el Tribunal Constitucional, de no realizar una regulación más exhaustiva, que pudiera llevar a afectar la propia potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, conlleva, como una consecuencia necesaria, otorgar a las mismas un campo de discrecionalidad que, posiblemente, resulta demasiado amplio y, por tanto, difícilmente justificable. Y es, por tanto, en la aplicación que, de este principio, puedan llevar a efecto las distintas Comunidades Autónomas, donde se puede producir una desigualdad evidente, en tanto el propio Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia que son estas las que, en ausencia de una definición más precisa del concepto de “duplicidad” competencial, lo especifiquen.

En resumen, considero que esta reforma propiciada por la LRSAL no ha conseguido alcanzar el objetivo o la finalidad que buscaba, que no es otra que clarificar el sistema competencial de las Entidades Locales y tratar de evitar problemas de duplicidades competenciales entre Administraciones. Y es que, a la vista de todas las dudas surgidas, no solo no se ha logrado clarificar el sistema competencial local, sino que, además, puede suponer una mayor inseguridad jurídica al trasladar a las Comunidades Autónomas la responsabilidad de delimitar todos aquellos aspectos que han quedado indefinidos en la regulación del artículo 7.4 LRRL.

Esto da lugar a que, en palabras del Tribunal Constitucional: *“los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación, por parte de las comunidades autónomas, de un*

concepto excesivamente amplio de “duplicidad” o alejado de sus rasgos conceptuales objetivos serán achacables a ese eventual desarrollo o aplicación, pero no al artículo 7.4 LBRL”. Es aquí, por tanto, donde se confirma la idea de que el problema no se encuentra tanto en el contenido del artículo, sino en su aplicación.

5. LISTADO DE ABREVIATURAS

BOE Boletín Oficial del Estado

CE Constitución Española

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

LRSAL Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

TC Tribunal Constitucional

6. BIBLIOGRAFÍA

Artículos

BASSOLS COMA M. “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, en: *Cuadernos de Derecho Local (QDL). Fundación Democracia y Gobierno Local*, núm. 34, febrero de 2014, pp. 21-48.

CARBONELL PORRAS, E. “Las competencias locales diez años después de la LRSAL”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, núm. 19, abril de 2023, pp. 8-28.

DE DIEGO GÓMEZ A. “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias”, en: *La Administración al día*, Publicaciones INAP, Edición del 4 de julio de 2014.

DESCALZO GONZÁLEZ, A. “Crónica de Jurisprudencia (de 1 de julio a 31 de diciembre de 2017)”, en: *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 46, febrero de 2018, pp. 374-420.

JIMÉNEZ ASENSIO R. “Competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”, en: *La Administración al día*, Publicaciones INAP, Edición del 21 de marzo de 2014.

JIMÉNEZ ASENSIO R. “Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión”, en: *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2017*, septiembre de 2018, pp. 219-246.

Legislación

- Constitución Española de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2017, de 21 de septiembre de 2017. Conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014. Planteado por 2.393 municipios respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27

de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local: constitucionalidad de la regulación legal del ejercicio por las entidades locales de competencias impropias, de la coordinación provincial de determinadas funciones municipales y del plan económico-financiero que han de presentar los entes locales que no satisfagan distintos objetivos de estabilidad presupuestaria (SSTC 41/2016 y 111/2016).

Actualidad Jurídica y Convocatorias

Revista digital CEMCI

Número 65/2025

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

AGRICULTURA

AGRICULTURA: OLIVAR: ESTRATEGIA

Acuerdo de 4 de febrero de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Primera Estrategia Andaluza para el Sector del Olivar. Horizonte 2027 ([BOJA de 7 de febrero de 2025 número 26](#)).

AGRICULTURA: SUBVENCIONES: GRUPOS DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA: APROBACIÓN DE BASES

Resolución de 24 de febrero de 2025, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para apoyar los costes de gestión, seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo local y su animación de los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía, en el marco de la Intervención 7119.4 LEADER del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027 de España ([BOJA de 4 de marzo de 2025 número 42](#)).

Previamente a la aplicación de las bases reguladoras, se procederá a la publicación de la relación de GDR reconocidos en Andalucía.

Los costes de gestión y animación de los GDR podrán ser subvencionados hasta el 100 por 100 del gasto elegible, y no superará el 25 por 100 de la contribución pública total a la estrategia de cada GDR.

AYUNTAMIENTOS

AYUNTAMIENTOS: INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: VERIFICACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE FIRMAS

Acuerdo de 20 de febrero de 2025, de la Junta Electoral de Andalucía, relativo a procedimiento para la verificación y certificación de las firmas de una iniciativa legislativa popular ([BOJA de 27 de febrero de 2025 número 40](#)).

La Junta Electoral revisa los aspectos más importantes del procedimiento para la recogida de firmas, para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos regulada en la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, a efectos de facilitar la labor de la Comisión Promotora, de la Oficina del Censo Electoral y de la Junta Electoral de Andalucía.

COMERCIO

COMERCIO: DECLARACIÓN DE “DÍA DEL COMERCIO”

Acuerdo de 4 de febrero de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se declara el día 5 de febrero como «Día del Comercio en Andalucía», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA Extraordinario de 4 de febrero de 2025 número 1](#)).

ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS

ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS: FINACIACIÓN: DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE FINANCIACIÓN INCONDICIONADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Orden de 5 de marzo de 2025, de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, por la que se establece para el ejercicio 2025 la distribución del Fondo de financiación incondicionada de la Junta de Andalucía para las entidades locales autónomas andaluzas, aprobado por la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas ([BOJA de 11 de marzo de 2025 número 47](#)).

ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

ESPECTÁCULOS PÚBLICOS: TOROS: REGLAMENTO

Decreto 87/2025, de 26 de marzo, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación administrativa, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía ([BOJA de 31 de marzo de 2025 número 61](#)).

El Decreto deroga expresamente, el Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía.

Las atribuciones y competencias que el Reglamento confiere a los Ayuntamientos son las siguientes:

- El Reglamento permite la celebración de espectáculos taurinos en plazas de toros permanentes con amplia tradición histórica cuyo diámetro de ruedo no alcance la medida mínima, siempre que conste certificación acreditativa del ayuntamiento de que la plaza se ha sometido a los medios de intervención municipal que correspondan, y se emita informe favorable por las asociaciones más representativas de los profesionales taurinos y de las ganaderías de lidia.

- La autorización de espectáculos taurinos en plazas de toros no permanentes será otorgada, en su caso, por la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia, previa certificación del ayuntamiento de que el edificio o recinto se ha sometido a los medios de intervención municipal que correspondan,

garantizando así que cumple todas las medidas técnicas de seguridad e higiene, conforme a la normativa vigente

Son plazas de toros no permanentes aquellos edificios o recintos, sometidos a los medios de intervención municipal que correspondan, que no teniendo como fin principal la celebración de espectáculos taurinos, sean habilitados singular o temporalmente, para la celebración de espectáculos o festejos taurinos. Deberá presentarse en el Ayuntamiento el correspondiente proyecto de habilitación del recinto, que reunirá, en todo caso, las medidas de seguridad e higiene precisas para garantizar la normal celebración del espectáculo taurino, así como la posterior utilización del recinto para sus fines propios sin riesgo alguno para las personas y las cosas. El citado proyecto deberá estar suscrito por personal arquitecto, arquitecto técnico, aparejador o ingeniero de edificación..

- Son plazas de toros portátiles aquellas instalaciones de perímetro cerrado, de carácter eventual, construidas mediante estructuras desmontables y trasladables a partir de elementos de madera, metálicos o sintéticos, con la adecuada solidez para albergar la celebración de espectáculos taurinos, sometidas a los medios de intervención municipal que correspondan.

- Son plazas de toros de esparcimiento, aquellos establecimientos públicos fijos o eventuales que, agrupados con otros establecimientos o instalaciones dedicadas a una actividad económica distinta y sometidas a los medios de intervención municipal que correspondan en las condiciones previstas en este reglamento, se destinan con carácter ocasional al desarrollo de festejos taurinos populares previo el otorgamiento por los órganos competentes de la autorización correspondiente, conforme a su reglamentación específica. En todo caso, los Ayuntamientos conservan las competencias en materia de inspección y control de los establecimientos públicos.

- La previa autorización o denegación de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de la provincia de la celebración de cualquier espectáculo taurino deberá ser comunicada al Ayuntamiento correspondiente, a los efectos de que ejerza sus competencias.

- La solicitud de autorización para la celebración de espectáculos taurinos deberá acompañar certificación del Ayuntamiento acreditativa de que la plaza se ha sometido a los medios de intervención municipal que correspondan o, en el supuesto de que se trate de una plaza portátil, que cuenta con la autorización municipal.

- La presidencia de las plazas de toros de tercera categoría, no permanentes y portátiles, corresponderá a las personas nombradas para cada temporada por la persona titular de la alcaldía de la localidad con arreglo a los requisitos y criterios previstos en el Reglamento, salvo que el propio ayuntamiento se constituya directa o indirectamente en empresa organizadora del espectáculo, en cuyo caso corresponderá el nombramiento a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia.

- Los alguacilillos deberán contar al menos con 16 años de edad y serán nombrados por el Ayuntamiento de la localidad o, en su defecto, por la empresa organizadora.

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: CONTAMINACIÓN LUMÍNICA: REGLAMENTO

Decreto 37/2025, de 11 de febrero, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento de protección frente a la contaminación lumínica en Andalucía ([BOJA de 14 de febrero de 2025 número 31](#)).

El Reglamento se dicta de conformidad con la previsión contenida en la disposición final segunda de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y su objeto es prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación lumínica en desarrollo del título IV, capítulo II, sección 3.ª, de la referida ley.

Es de aplicación a las instalaciones de alumbrado exterior, de titularidad tanto pública como privada, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con las excepciones que establece.

Define los siguientes tipos de instalaciones de alumbrado exterior, a los que es de aplicación el Reglamento: alumbrado vial, alumbrado específico, alumbrado para vigilancia y seguridad nocturna, alumbrado de señales y anuncios luminosos, alumbrado ornamental, alumbrado festivo y navideño, alumbrado deportivo y de balizamiento luminoso.

Atribuye las competencias, en la aplicación del Reglamento, a los Ayuntamientos, siguientes:

- a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección frente a la contaminación lumínica.
- b) La vigilancia, control e inspección de las instalaciones de alumbrado exterior, en relación con las actividades y actuaciones públicas o privadas que no estén sometidas a autorización ambiental integrada o a autorización ambiental unificada.
- c) La vigilancia, control e inspección de las instalaciones de alumbrado exterior de viviendas.
- d) La potestad sancionadora en los supuestos no incluidos en el apartado b), anterior.
- e) La modificación de las limitaciones a los parámetros luminosos en función de las necesidades concretas de su territorio, siempre y cuando las modificaciones impliquen una mayor protección de la oscuridad natural del cielo.
- f) La determinación de un menor nivel de protección frente a la contaminación lumínica para instalaciones de alumbrado exterior de competencia municipal, en casos concretos por causas debidamente justificadas de seguridad de las personas, sin

perjuicio de lo recogido en la normativa básica estatal en materia de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior.

g) El establecimiento de excepciones al flujo hemisférico superior instalado del alumbrado ornamental para supuestos concretos y debidamente justificados, en los que su cumplimiento no sea técnicamente posible.

h) La modificación del horario nocturno y establecer excepciones al régimen y horario de funcionamiento de las instalaciones de alumbrado exterior, que se encuentren en su ámbito territorial y sean de competencia municipal.

i) La regulación del alumbrado festivo y navideño, mediante un régimen de alumbrado propio que minimice la contaminación lumínica y el consumo energético.

j) La regulación de la iluminación de playas y costas.

k) La regulación del alumbrado exterior deportivo, mediante un régimen de alumbrado propio que minimice la contaminación lumínica y el consumo energético; así como establecer excepciones al flujo hemisférico superior instalado estipulado en el citado artículo para supuestos concretos y debidamente justificados, en los que su cumplimiento no sea técnicamente posible.

l) Aprobación y revisión de la zonificación lumínica del término municipal.

m) El establecimiento de excepciones al valor del índice espectral G del Anexo I en zonas E4.

El Reglamento clasifica el territorio de Andalucía por zonas lumínicas para garantizar la adecuación de las características de las instalaciones de alumbrado exterior a los usos predominantes de cada espacio según los correspondientes instrumentos de planificación ambiental del territorio y de ordenación urbanística, y considerando las características del entorno natural. La clasificación es la establecida en el artículo 63 de la Ley 7/2007 de 9 de julio, que el Reglamento complementa.

El capítulo IV regula la prevención lumínica y las funciones de inspección y vigilancia, y el V regula el régimen sancionador.

El Anexo I recoge determinados criterios ambientales en el diseño y uso de las instalaciones de alumbrado exterior.

Finalmente,, el Anexo II incluye el contenido de la memoria técnica de prevención de la contaminación lumínica que las actividades y actuaciones sometidas a autorización ambiental integrada o unificada han de presentar con la preceptiva solicitud de autorización.

MEDIO AMBIENTE: CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: REGLAMENTO

Decreto 50/2025, de 24 de febrero, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención acústica en Andalucía ([BOJA de 4 de marzo de 2025 número 42](#)).

El objeto del Reglamento consiste en la regulación de la calidad del medio ambiente atmosférico para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación acústica por ruido o vibraciones con el fin de proteger el derecho a la salud de las personas, el derecho a su intimidad y mejorar la calidad del medio ambiente, en desarrollo del título IV, capítulo II, sección 4ª, de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Es de aplicación a cualquier infraestructura, instalación, maquinaria o proyecto de construcción, así como a las actividades de carácter público o privado, incluidas o no en el anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, que se ubiquen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y produzcan o sean susceptibles de producir contaminación acústica por ruido o vibraciones, a excepción de las actividades militares, las domésticas y la laboral.

Específicamente atribuye competencias a los municipios para:

a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica en las que se podrán tipificar infracciones en relación con el ruido procedente de usuarios de vías públicas y el ruido producido por actividades domésticas y comportamientos de vecindad.

b) La vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica, en relación con las actuaciones públicas o privadas, no incluidas en la letra anterior.

c) La delimitación y aprobación de las áreas de sensibilidad acústica.

d) La declaración de zonas de protección acústica especial y de situación acústica especial, y la elaboración, aprobación y ejecución de los planes zonales de competencia municipal

e) La declaración de zonas acústicamente saturadas y de zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto y la elaboración, aprobación y ejecución de los planes zonales.

f) La elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido.

g) La elaboración, aprobación, revisión y ejecución de los planes de acción en materia de contaminación acústica.

h) La suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en un área acústica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre.

i) La delimitación de reservas de sonido de origen natural no incluidas en la letra f) así como el establecimiento de planes de conservación de sus condiciones acústicas.

Define el Reglamento las áreas de sensibilidad acústica cuya zonificación será determinada por cada Ayuntamiento en atención a los usos predominantes del suelo, y cuyos criterios serán los establecidos en el anexo V del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre.

Las áreas de sensibilidad acústica responderán a la siguiente tipología:

a) Tipo a. Sectores del territorio con predominio de suelo de uso residencial.

- b) Tipo b. Sectores del territorio con predominio de suelo de uso industrial.
- c) Tipo c. Sectores del territorio con predominio de suelo de uso recreativo y de espectáculos.
- d) Tipo d. Sectores del territorio con predominio de suelo de uso característico turístico o de otro uso terciario no contemplado en el tipo c.
- e) Tipo e. Sectores del territorio con predominio de suelo de uso sanitario, docente y cultural que requieran de especial protección contra la contaminación acústica.
- f) Tipo f. Sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte u otros equipamientos públicos que los reclamen
- g) Tipo g. Espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación acústica.

El Reglamento clasifica los mapas de ruido y determina sus fines y contenido mínimo, correspondiente a los Ayuntamientos la elaboración y aprobación de los mapas estratégicos de ruido de las aglomeraciones.

Asimismo, los Ayuntamientos competentes para aprobar los mapas estratégicos y singulares de ruido, lo son también para elaborar los planes de acción que contemplarán los objetivos previstos en el Reglamento.

Establece el Reglamento zonas acústicas especiales y reservas de sonido de origen natural.

La tipología de las zonas acústicas especiales son las siguientes:

- a) Zonas de protección acústica especial.
- b) Zonas de situación acústica especial.
- c) Zonas acústicamente saturadas.
- d) Zonas tranquilas.

El Reglamento determina las circunstancias que han de concurrir para la declaración de cada una de estas zonas, y prescribe, además, que para cada una de éstas se deberá elaborar planes zonales específicos que deberán contemplar, al menos, las siguientes medidas:

1.º Señalar zonas en las que se apliquen limitaciones horarias en la velocidad de circulación.

2.º Señalar zonas o vías en las que no puedan circular determinadas clases de vehículos a motor o deban hacerlo con restricciones horarias, así como establecer limitaciones de velocidad.

3.º Reducción del espacio destinado al tráfico en beneficio del peatón.

4.º Favorecer la implantación de actividades de tipo terciario y otros servicios en las edificaciones directamente afectadas por las vías de circulación.

5.º Cualquier otra que se estime oportuno adoptar.

Asimismo, regula el Reglamento el establecimiento de criterios para la evaluación de la calidad acústica estableciendo objetivos, y en este sentido establece objetivos de calidad acústica en el espacio interior de las edificaciones.

Regula también los límites admisibles de ruido y vibraciones aplicables a las actividades, maquinarias y equipos, así como a las nuevas infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo y portuario de competencia autonómica y local.

Establece los siguientes tipos de emisores acústicos:

- a) Vehículos de motor y ciclomotores, y determina los límites máximos admisibles de emisión de ruidos.
- b) Ferrocarriles.
- c) Aeronaves.
- d) Infraestructuras viarias.
- e) Infraestructuras ferroviarias.
- f) Infraestructuras aeroportuarias.
- g) Infraestructuras portuarias.
- h) Máquinas y equipos, y determina los límites máximos admisibles de emisión de ruidos.
- i) Obras de construcción de edificios y de ingeniería civil.
- j) Actividades industriales.
- k) Actividades comerciales.
- l) Actividades deportivo-recreativas y de ocio:
 - 1.º Terrazas de establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento.
 - 2.º Otras actividades deportivo-recreativas y de ocio.

Las personas titulares o promotoras de los proyectos de actividades e instalaciones productoras de ruido o vibraciones con capacidad de generar niveles de presión sonora iguales o superiores a 70 dBA, incluirán en los proyectos un estudio acústico, relativo al cumplimiento durante la fase de funcionamiento de las disposiciones de calidad y prevención establecidas en el Reglamento y, en su caso, en las ordenanzas municipales sobre la materia.

Las funciones de inspección medioambiental en materia de contaminación acústica se llevarán a cabo por el personal funcionario de las Administraciones Públicas competentes, y regula el Reglamento sus facultades.

Regula el Reglamento las actuaciones de vigilancia por inactividad del Ayuntamiento, disponiendo que transcurridos quince días desde la presentación ante el Ayuntamiento de una denuncia en materia de incumplimiento de la normativa de calidad y prevención acústica de acuerdo con el artículo 54, contra actuaciones distintas

a actividades domésticas o comportamientos de la vecindad, sin que aquel haya procedido a desplazar equipos de medición y vigilancia de la contaminación acústica, ni haya manifestado indicación alguna al respecto, la persona denunciante podrá solicitar que la actuación de vigilancia se realice por la Consejería competente en materia de medio ambiente.

Si el Ayuntamiento no dispone de medios para proceder a la actuación de vigilancia de supuestos distintos a actividades domésticas o comportamientos de la vecindad, y siempre que la Diputación Provincial correspondiente no pueda desempeñar las funciones que le corresponden, en orden a prestar la necesaria asistencia material a los Ayuntamientos, la correspondiente Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente actuará, una vez que el Ayuntamiento le remita petición expresa de la actuación, copia de la denuncia y, en su caso, de la autorización, licencia, declaración responsable o comunicación que corresponda a la actividad. Asimismo, deberá justificarse la ausencia de personal o medios suficientes.

Prevé el Reglamento la imposición de multas coercitivas para la ejecución de las medidas correctoras que correspondan.

Finalmente, regula el Reglamento el régimen sancionador.

MEDIO AMBIENTE: ZONA DE ESPECIAL CONSERVACIÓN: DECLARACIÓN: MONTES DE MÁLAGA

Decreto 78/2025, de 5 de marzo, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga ([BOJA de 11 de marzo de 2025 número 47](#)).

PARCELAS AGRÍCOLAS

PARCELAS AGRÍCOLAS: SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN

Resolución de 20 de enero de 2025, de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se publica el Sistema de Información Geográfica de Identificación de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) del año 2025 ([BOJA de 28 de enero de 2025 número 18](#)).

SEQUÍA

SEQUÍA: MEDIDAS A ADOPTAR EN LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

Orden de 21 de enero de 2025 de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se declaran las medidas a adoptar debido al estado de sequía en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas ([BOJA de 28 de enero de 2025 número 18](#)).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA: CATÁLOGO DE PRESTACIONES

Decreto 48/2025, de 24 de febrero, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por el que se aprueba el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía ([BOJA de 27 de febrero de 2025 número 40](#)).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

ECONOMÍA

ECONOMÍA: ACTIVIDADES ECONÓMICAS: CLASIFICACIÓN: APROBACIÓN

Real Decreto 10/2025, de 14 de enero, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025) ([BOE de 15 de enero de 2025, número 13](#)).

ELECCIONES

ELECCIONES: IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS PARA CARGOS DE MESAS ELECTORALES: INSTRUCCIÓN: MODIFICACIÓN

Instrucción 2/2025, de 30 de enero de la Junta Electoral Central, de modificación de la Instrucción 6/2011, de 28 de abril, sobre interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales ([BOE de 5 de febrero de 2025, número 31](#)).

La Junta Electoral modifica la redacción del apartado tercero, punto 2, causa 2.^a de la anterior instrucción en el sentido de que, la condición de madre o padre de menores de catorce años, cuando se acredite que se trata de una familia monoparental o que el otro progenitor no puede ocuparse del menor durante la jornada electoral, como causa justificante para ejercer el cargo de presidente o de vocal de Mesa Electoral, deberá acreditarse documentalmente.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 8 de enero de 2025, 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 10 de enero de 2025, número 9](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 4 de febrero de 2025, 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 8 de febrero de 2025, número 34](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 7 de marzo de 2025, 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 8 de marzo de 2025, número 58](#)).

MEMORIA DEMOCRÁTICA

MEMORIA DEMOCRÁTICA: DECLARACIÓN DE LUGAR

Acuerdo de 4 de febrero de 2025, de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, por el que se declara Lugar de Memoria Democrática el Éxodo, persecución y masacre de la población civil entre Málaga y Almería en febrero de 1937, conocido como «La Desbandá» ([BOE de 7 de febrero de 2025, número 33](#)).

TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE

TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE: PLAN TÉCNICO NACIONAL: APROBACIÓN

Real Decreto 250/2025, de 25 de marzo, del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinadas medidas de impulso de la evolución tecnológica de la televisión digital terrestre ([BOE de 26 de marzo de 2025, número 73](#)).

La norma es de aplicación a las televisiones digitales terrestres de ámbito local.

El Plan prevé dos fases para la evolución tecnológica de la TDT a la tecnología de transmisión de señales conforme a la norma europea de telecomunicaciones EN 302 755 (DVB-T2), y una vez ejecutada la fase dos, todos los múltiples digitales de la TDT, cualquiera que sea su ámbito de cobertura, emitirán utilizando tecnología de transmisión

DVB-T2 y se reservará capacidad para que todos los canales de televisión integrados en los mismos puedan evolucionar a emisiones con resolución en ultra alta definición.

Los múltiples digitales de cobertura local planificados en el Plan Técnico de la Televisión Digital Local se dispondrán en bandas de frecuencias de 470 a 694 MHz.

El Real Decreto modifica el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de las edificaciones, aprobado por el Real Decreto 346/2011, de 11 de marzo.

Finalmente, deroga expresamente determinados artículos del Real Decreto 391/2019, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del segundo dividendo digital.

TRABAJO

TRABAJO: SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL: FIJACIÓN PARA 2025

Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025 ([BOE de 12 de febrero de 2025, número 37](#)).

Queda fijado en 39,47 euros/día o 1184 euros/mes, según el salario esté fijado por días o por meses.

TRANSPORTE

TRANSPORTE Y SITUACIONES DE VULNERABILIDAD: MEDIDAS URGENTES

Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad ([BOE de 29 de enero de 2025, número 25](#)).

Resolución de 12 de febrero de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad ([BOE de 15 de febrero de 2025, número 40](#)).

Se establecen ayudas directas al transporte público colectivo urbano o interurbano cuyos beneficiarios serán, entre otros, entidades locales, que presten servicios de transporte público colectivo urbano o interurbano, así como los entes locales supramunicipales que agrupen varios municipios, y que presten servicio de transporte público colectivo, con independencia de la modalidad de gestión del mismo, incluyendo ayuntamientos, diputaciones provinciales, diputaciones forales, consejos y cabildos insulares, así como mancomunidades, y comarcas.

Para ser beneficiarios de las ayudas es preciso que los beneficiarios tengan implantado un sistema de tarifas para títulos multiviaje y abonos. Las ayudas consisten en un porcentaje del precio del título.

Los beneficiarios deberán presentar su solicitud en la Sede Electrónica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, mediante el formulario que a tal efecto estará disponible en la mencionada Sede Electrónica, hasta el 30 de abril de 2025.

Por otra parte, los mismos beneficiarios podrán solicitar ayudas para la creación de nuevos servicios de transporte público y / o para el incremento de la oferta existente del transporte público, cuyo procedimiento de concesión se establecerá en la correspondiente convocatoria, y la cuantía corresponderá al producto del precio de valor unitario de producción de los servicios por el total del incremento de oferta efectiva de servicio.

Asimismo, los mismos beneficiarios que presten servicios públicos de préstamo de bicicletas podrán serlo de ayudas directas para esta finalidad, y es condición necesaria que las entidades locales tengan implantado un sistema de tarifas para títulos recurrentes, en los servicios de préstamo público de bicicleta de su competencia. Asimismo, y cuando se trate de entidades locales, la condición de beneficiario estará supeditada en el caso de municipios que tengan la obligación legal de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, a la pertinente justificación, mediante declaración responsable, de implantar una zona de bajas emisiones en su territorio, a que dispongan de ella y se encuentre en funcionamiento durante 2025. Las ayudas se corresponderán con un 30 % de financiación en el precio habitual de los abonos recurrentes. Las ayudas se otorgarán mediante resolución del titular de la Dirección General de Estrategias de Movilidad. La resolución pondrá fin a la vía administrativa.

También se establecen ayudas, a los mismos beneficiarios, para la implantación o ampliación de la infraestructura de los servicios públicos de préstamo de bicicletas.

En lo que se refiere a los colectivos vulnerables, la garantía de suministro de agua y energía a consumidores vulnerables establecido en el artículo 4 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, se aplicará desde 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2025.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

SUBROGACIÓN DE TRABAJADORES AL FINAL DE LA CONCESIÓN Y CUYA PRESTACIÓN ASUME LA ADMINISTRACIÓN. CONDICIÓN DE PERSONAL LABORAL “A EXTINGUIR”. EFECTOS.

Sentencia número 32/2025 de 16 de enero de la Sección 4º de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 4845/2022

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

El Sindicato Independiente de la Comunidad Valenciana impugnó ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el Decreto 22/2018, de 23 de marzo, del Consell Valencià, que reguló los efectos de la extinción del contrato de gestión de servicio público por concesión del Departamento de Salud de La Ribera, formalizado por la Consejería de Sanidad y "Ribera Salud II. Unión Temporal de Empresas. Ley 18/82". Dicho contrato, suscrito el 31 de marzo de 2003 tuvo por objeto la gestión del servicio público de prestación de la atención sanitaria integral en el Área de Salud, Departamento de La Ribera. El Decreto preveía que, a partir del 1 de abril de 2018 la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública, se subrogaría en la condición de empleador en los contratos de trabajo vigentes, temporales e indefinidos, suscritos para ejecutar los servicios del contrato de gestión de servicios públicos por concesión. Establecía (artículo 3) que el personal objeto de la subrogación se mantendría en su relación laboral como personal laboral a extinguir hasta la extinción por alguna de las causas legales de su contrato y que sólo adquiriría la condición de personal empleado público mediante la superación de los procesos selectivos legalmente establecidos. Sus condiciones de trabajo (artículo 4) seguirían siendo las mismas y se estaría a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, para el ejercicio conjunto de actividades secundarias a las que les fuera de aplicación. También seguirían siendo las mismas las retribuciones (artículo 5).

La cuestión casacional consiste en determinar si la Administración autonómica puede, a través de Decreto, calificar como personal a extinguir al personal laboral subrogado en base al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores procedente de empresa concesionaria de contrato de gestión de servicio público cuando dicho contrato finaliza y la Administración pasa a prestar directamente el servicio; y si este personal a extinguir tiene la condición de empleado público.

Las normas objeto de interpretación son el artículo 8 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, en relación con el artículo 44 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 con el artículo 149.1.7ª de la CE.

Considera la Sala del TS que el Decreto 22/2018, cuya conformidad a Derecho fue declarada por la Sección Segunda de la Sala de Valencia, no altera en nada las condiciones laborales y económicas del personal afectado por la subrogación.

La figura del "personal a extinguir", es de creación legal en este caso, no de la Administración, que se limita a seguirla en cumplimiento de la disposición adicional octava de la Ley valenciana 17/2021. Es, pues, el legislador valenciano el que se vale de la noción de personal a extinguir, por lo demás, no desconocida en el Derecho de la Función Pública, por lo que no puede hablarse, en ese sentido, de innovación. Y lo relevante son las consecuencias jurídicas, los efectos que se anudan a esta categoría que no son otros que los de la permanencia de los trabajadores en idéntica situación a la que ya tenían con la única diferencia de que, en lugar de pertenecer a una empresa, pasan a quedar integrados en la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública.

En definitiva, no sometiéndose al personal afectado a ningún requisito para gozar de continuidad, manteniéndose en los mismos términos su relación contractual desde el punto de vista de los derechos y deberes, no cabe hablar de infracción del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, ni de la Directiva 2001/23/CE en la interpretación que le ha dado el Tribunal de Justicia. Tampoco se ha creado ninguna nueva categoría de personal público pues la precisión "a extinguir" no tiene más relevancia que la de que las vacantes que se produzcan se proveerán por personal estatutario y conforme a su Estatuto Marco, de manera que no hay infracción tampoco ni del artículo 8 del Estatuto Básico del Empleado Público, ni del artículo 149.1ª.7ª de la Constitución. Estamos, pues, ante un personal laboral de la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública que se distingue por proceder de la subrogación por ésta en los contratos de trabajo suscritos en su día por Ribera Salud.

Y responde a la cuestión casacional diciendo que, de un lado, que en este caso no es el Decreto impugnado sino el legislador el que ha calificado de "personal a extinguir" al subrogado, de modo que no se da el presupuesto del que parte la pregunta. Y, de otro lado, que este personal procedente de la subrogación tiene la condición de personal laboral de la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalidad Valenciana.

OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. CÓMPUTO DEL PLAZO DE INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN EN EL SUPUESTO DE OBLIGACIÓN DE PAGO POR RESPONSABLES SOLIDARIOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 34/2025 de 17 de enero de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 4414/2023

Ponente: Francisco José Navarro Sanchís.

El objeto de interés casacional es determinar si el cómputo del plazo de prescripción para exigir la obligación de pago a los responsables solidarios puede ser interrumpido por actuaciones realizadas frente al deudor principal o frente al obligado respecto de cuyas deudas se deriva la responsabilidad, en aquellos casos en que esa obligación de pago aún no ha sido objeto de derivación, esto es, que los actos de interrupción se dirijan frente a quien no ha sido aún declarado responsable.

El art. 68.7, conectado con el apartado 1, a) y b) LGT debe interpretarse en el sentido de que hay una correlación, a tenor del precepto, entre la facultad para declarar la derivación de responsabilidad solidaria y la de exigir el pago al ya declarado responsable -acciones distintas y sucesivas-, porque los hechos interruptivos, según la ley, son diferentes en uno y otro caso, de suerte que el carácter interruptivo de actuaciones recaudatorias solo es apto y eficaz para la exigencia del cobro al responsable de una deuda que ya ha sido derivada.

CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS. DESESTIMIENTO UNITATERAL POR LA ADMINISTRACIÓN. EFECTOS. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA ADMINISTRATIVA EN DETRIMENTO DEL ARTÍCULO 1594 DEL CÓDIGO CIVIL. COMPATIBILIDAD DE LOS APARTADOS 1 Y 3 DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2000, DE 16 DE JUNIO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 36/2025 de 20 de enero de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 5494/2021

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

El objeto de interés casacional es determinar, a la luz de lo dispuesto en el artículo 215 del real decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los efectos de la resolución de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios, en el particular referido a la indemnización procedente en favor el contratista, cuando la causa de aquella resolución se base en el desistimiento unilateral por parte de la Administración contratante.

La norma objeto de interpretación es el artículo 215 del real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y al respecto considera la Sala del TS que el citado artículo 215 del real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, relativo a los efectos de la resolución del contrato, ha de ser interpretado en concordancia con lo dispuesto en el artículo 214 del propio texto refundido, que enumera las distintas causas de resolución del contrato. Y también ha de ser tenido en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 del real decreto legislativo 2/2000 en lo que se refiere al régimen jurídico de los contratos administrativos.

Artículo 7. Régimen jurídico de los contratos administrativos.

1. Los contratos administrativos se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, los contratos administrativos especiales, que se definen en el artículo 5.2, párrafo b), se regirán por sus propias normas con carácter preferente.

2. El orden jurisdiccional contencioso administrativo será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos administrativos.

Artículo 214. Causas de resolución.

Son causas de resolución de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios, además de las señaladas en el artículo 111, las siguientes:

a) La suspensión por causa imputable a la Administración de la iniciación del contrato por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor.

b) El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.

c) Las modificaciones en el contrato, aunque fueran sucesivas, que impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por 100 del precio primitivo del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, o representen una alteración sustancial del mismo.

d) Los contratos complementarios a que se refiere el artículo 198.2 quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal.

Artículo 215. Efectos de la resolución.

1. La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración.

2. En el supuesto de suspensión de la iniciación del contrato por tiempo superior a seis meses, el contratista sólo tendrá derecho a percibir una indemnización del 5 por 100 del precio de aquél.

3. En el caso del párrafo b) del artículo anterior, el contratista tendrá derecho al 10 por 100 del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener.

Frente a ello, la recurrente sostiene que para determinar la cuantía de la indemnización que procede por razón del desistimiento de la Administración resulta de aplicación preferente lo dispuesto en el artículo 1594 del Código Civil, que establece lo siguiente:

Artículo 1594.

El dueño puede desistir, por su sola voluntad, de la construcción de la obra aunque se haya empezado, indemnizando al contratista de todos sus gastos, trabajo y utilidad que pudiera obtener de ella.

La sentencia que vino a resolver el recurso de apelación, ahora recurrida en casación, deja establecido que el contrato al que se refiere la presente controversia es de naturaleza administrativa y que, como consecuencia, la normativa que le resulta de aplicación es la contenida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por real decreto legislativo 2/2.000, de 16 de junio.

La Sala del TS comparte el parecer de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid cuando señala que lo previsto en la cláusula 15ª del contrato (en la que se establece que el contrato "... se regirá en todo lo no expuesto en el por las normas de derecho privado y supletoriamente por las normas de derecho administrativo que resulten de aplicación") no puede prevalecer sobre lo dispuesto con carácter preceptivo en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 16 de junio de 2000 en lo que se refiere a cuál es el régimen normativo aplicable los contratos administrativos. Así, dado que en el citado texto refundido existe una regulación sobre los efectos de la resolución del contrato administrativo, y, más concretamente, sobre los efectos de la resolución cuando esta se produce por desistimiento de la Administración (artículos 214 y 215 TRLCAP), tal regulación específica resulta de aplicación al caso, sin que pueda considerarse de aplicación preferente el artículo 1594 del Código Civil, por más que así lo pretenda la entidad mercantil recurrente.

Y que tiene razón la representación del Ayuntamiento de Madrid cuando señala que los apartados 1 y 3 del artículo 215 del TRLCAP aluden a cosas distintas: el apartado 1 se refiere al pago de lo que, al tiempo de la resolución, pudiera quedar pendiente del normal cumplimiento del contrato; por su parte, el artículo 215.3 se refiere a los supuestos de terminación anormal del contrato y contempla una indemnización en favor de la parte contratante no responsable de la resolución. Ahora bien, en contra de lo que parece haber entendido la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, los citados apartados 1 y 3 del artículo 215 no son incompatibles ni

excluyentes, de manera que los conceptos resarcitorios que en uno y otro apartado se contemplan pueden concurrir y resultar de aplicación en un mismo caso.

La sentencia que resuelve el recurso de apelación invoca y aplica únicamente la previsión indemnizatoria del artículo 215.3 TRLCP, como así había hecho también el decreto municipal impugnado en el proceso de instancia, que declaró el derecho de la recurrente a percibir una indemnización de 51.389.782 euros correspondiente al 10% del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener.

La recurrente en casación pretende que, además de esa indemnización por importe de 51.389.782 euros, sobre la que no existe controversia, se reconozca su derecho a que el Ayuntamiento de Madrid le abone también la cantidad de 885.624.91 euros resultante de la suma de otras dos partidas que se reclaman invocando el artículo 215.1 TRLCAP: la primera de ellas, por importe de 105.746,37 €, en concepto de retenciones no devueltas practicadas por el Ayuntamiento de Madrid sobre las facturas giradas por Centro Acuático Arquitectura Madrid, S.L. en concepto de honorarios de dirección de obra; la segunda, por importe de 779.878,54 €, en concepto de honorarios no satisfechos correspondientes a la redacción del primer modificado del proyecto.

La sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid -ahora recurrida en casación- no entra a examinar si realmente existieron, o no, y, en el primer caso, en qué términos y por qué importe, aquellas retenciones practicadas por el Ayuntamiento y no devueltas al contratista así como las modificaciones del proyecto por las que la recurrente reclama determinadas cantidades. Y tampoco examina la sentencia de apelación los elementos de prueba obrantes en las actuaciones referidos a tales partidas; material probatorio este que sí es valorado, en cambio, en la sentencia del Juzgado, sino que se limita a señalar que, tratándose de un contrato de naturaleza administrativa, resulta de aplicación la regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 16 de junio de 2000, y que, en consecuencia, procede fijar la indemnización conforme a lo previsto en el artículo 215.3 del TRLCAP sin que quepa pronunciamiento respecto de otras partidas derivadas del contrato ajenas al propio ámbito indemnizatorio del presente enjuiciamiento.

La Sala del TS no comparte la apreciación de la Sala del TSJM, ya que el reconocimiento del derecho a percibir una indemnización al amparo de lo previsto en el artículo 215.3 TRLCAP (10% del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener) no excluye que pueda resultar también procedente el abono que corresponda por uno o varios de los conceptos que se contemplan en el artículo 215.1 del mismo texto refundido.

Por lo demás, dado que el artículo 215.1 TRLCAP determina que la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a " (...) percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración", debe notarse que en ese enunciado que hace la norma tienen cabida los distintos conceptos indemnizatorios que la sentencia del Juzgado reconoce, referidos a trabajos realizados por el contratista y a cantidades retenidas por el Ayuntamiento; sin que proceda revisar

ahora en casación la valoración probatoria que condujo a afirmar la existencia y entidad económica de los trabajos y retenciones a que se refiere la sentencia del Juzgado.

Y resolviendo la cuestión de interés casacional declara:

Que los apartados 1 y 3 del citado artículo 215 aluden a cosas distintas: el apartado 1 se refiere al pago de lo que, al tiempo de la resolución, pudiera quedar pendiente del normal cumplimiento del contrato; por su parte, el artículo 215.3 se refiere a los supuestos de terminación anormal del contrato y contempla una indemnización en favor de la parte contratante no responsable de la resolución. Ahora bien, los citados apartados 1 y 3 del artículo 215 no son incompatibles ni excluyentes, de manera que los conceptos resarcitorios que en uno y otro se contemplan pueden concurrir y resultar de aplicación en un mismo caso.

Que el artículo 215.1 TRLCAP establece que la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración. Por tanto, si al tiempo de la resolución del contrato concurre alguno de los supuestos que enumera este artículo 215.1 resultará procedente el abono que corresponda, sin que pueda este ser excluido por el solo hecho de que también deba abonarse al contratista la indemnización que se contempla en el artículo 215.3.

ABUSO DE CONTRATOS TEMPORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. REQUISITOS. EFECTOS. CONTRATOS DE INTERINIDAD. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 197/2025 de 25 de febrero de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 4436/2024

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

El objeto de interés casacional es determinar:

- Si, para apreciar la existencia de utilización abusiva en los nombramientos de funcionarios interinos que sean sancionables, es suficiente un criterio temporal de prolongación en la interinidad;

- En caso de reconocerse la existencia de abuso, si cabe la asimilación de la solicitud de nombramiento como funcionario fijo o equiparable como medida adecuada al Derecho nacional para sancionar el abuso en la temporalidad;

- Y, en el caso de que no fuera posible la asimilación como funcionario fijo o equiparable, si cabe el reconocimiento de indemnización penalizadora por la existencia de abuso en la contratación de empleados temporales y, en caso de respuesta afirmativa, cuáles serían los parámetros a tener en consideración a la hora de determinarla.

Las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, las contenidas en la Directiva 1999/70/CE, en particular, las cláusulas 2, 3, 4 y 5 del Acuerdo marco y, el artículo 10.3 y 63 del Estatuto Básico del Empleado Público, texto refundido, aprobado por el R.D. legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

La respuesta de la Sala del TS a la primera cuestión de interés casacional es que la apreciación del uso abusivo de los nombramientos temporales exige la comprobación de que se reiteran o prolongan para cubrir necesidades no permanentes o estructurales.

A la segunda, que es contrario a la Constitución convertir en funcionario fijo o equiparable a quien haya recibido nombramientos temporales abusivos.

A la tercera, que el afectado por el abuso, de ser cesado fuera de los supuestos previstos legalmente para la terminación de la relación de servicio temporal, tendrá derecho a ser repuesto hasta tanto el puesto de trabajo desempeñado se cubra por funcionario público o se amortice; y quien haya sido objeto de nombramientos temporales abusivos, si acredita haber sufrido perjuicios por esa causa, tendrá derecho a ser indemnizado en medida proporcionada a ellos o, en su caso, en la que establezca el legislador.

CONTRATACIÓN PÚBLICA. RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN. FORMA DE PRESENTACIÓN DEL RECURSO ESPECIAL. FALTA DE LA COMUNICACIÓN INMEDIATA DE LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 215/2025 de 3 de marzo de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 7083/2021

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

El objeto de interés casacional es si procede declarar extemporáneo el recurso especial en materia de contratación cuando, habiéndose presentado el mismo en un registro de los previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, no se hubiera realizado la comunicación establecida en el art. 51.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el mismo día o, en todo caso, dentro del plazo previsto para su presentación.

Las normas jurídicas objeto de interpretación son el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 18 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

La Sala del TS responde a la cuestión de interés casacional diciendo que, en lo que se refiere al lugar de presentación del recurso especial en materia de contratación, lo establecido en el artículo 18.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de

revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, encontraba respaldo en el precepto de rango legal al que servía de desarrollo (artículo 44.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011); pero aquella norma reglamentaria no resulta conciliable con el precepto legal sobrevenido (artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público), que en este concreto punto fija una regla sustancialmente distinta a la de la regulación legal anterior, permitiendo de forma amplia la presentación del recurso especial en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, en la medida en que lo dispuesto en el artículo 18.1 del Real Decreto 814/2015 no resulta compatible con los preceptos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en particular con el citado artículo 51.3 de dicha Ley, el precepto reglamentario debe entenderse derogado en virtud de a disposición derogatoria de la propia Ley 9/2007.

Como vestigio de la regulación anterior, el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, establece en su párrafo segundo que cuando los escritos se presenten en registros distintos a los del órgano de contratación o el órgano competente para la resolución del recurso, "...deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible". Ahora bien, aceptando que esa carga de comunicar la interposición del recurso al Tribunal Administrativo de Recursos recae sobre el propio interesado que lo promueve, si el recurso se presenta en plazo el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de comunicación no puede traer como resultado que el recurso especial en materia de contratación sea considerado extemporáneo, pues, partiendo de que la regulación legal aplicable admite expresamente que el escrito de interposición se presente en cualquiera de los lugares a los que se refiere el citado artículo 16.4 de la Ley 39/2015, la inadmisión del recurso por razón de extemporaneidad sería una consecuencia desmedida, contraria al principio de proporcionalidad, y vulneradora de lo dispuesto en el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. TRIBUNAL ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN. LICITADOR EXCLUIDO POR EL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN QUE DECLARA SU INDEBIDA EXCLUSIÓN. ADMISIÓN A LA LICITACIÓN DE ESTE LICITADOR POR EL AYUNTAMIENTO, CONCLUYENDO LA LICITACIÓN EN LA ADJUDICACIÓN A ÉSTE. INTERPOSICIÓN DE RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR OTRO LICITADOR, QUE EN SENTENCIA FIRME ES DECLARADO ADJUDICATARIO, CON ANULACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN. IMPOSIBILIDAD DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA. INDEMNIZACIÓN A FAVOR DEL LICITADOR QUE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DECLARÓ ADJUDICATARIO, A COSTA DEL AYUNTAMIENTO. CUANTIFICACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN APLICANDO EL CRITERIO PREVISTO EN LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL SUPUESTO DE DESESTIMIENTO UNILATERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Sentencia número 267/2025 de 11 de marzo de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 7303/2021

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

Como dice la propia sentencia de la Sala del TS que comentamos, es preciso para la cabal comprensión de la cuestión planteada, hacer un resumen de los antecedentes relevantes, que son los siguientes:

- El Ayuntamiento de Barcelona acordó el 17 de julio de 2016, aprobar el expediente de contratación de los servicios de limpieza y recogida selectiva de terminados edificios y locales municipales (Lotes 1 a 10), expediente de contratación 1/17, contrato 16002928, así como el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas (reguladores de los contrato, disponiendo la apertura de la licitación para su adjudicación. El valor estimado del contrato era de 54.766.553,22 euros y su objeto se divide en diez lotes, si bien los licitadores podían optar a cualquiera de los diez lotes pero sólo podían resultar adjudicatarios de un máximo de tres, según el orden de preferencia que hubieran indicado al efecto.

- Concurrieron a la licitación varias empresas, entre ellas a Multinau, S.L. y Optima Facility Services, S.L. Esta última formuló una oferta para los diez lotes de la licitación que, por aplicación de las previsiones de la cláusula 9.1 a) del PCAP, entró en presunción de contener valores anormales o desproporcionados (precio "inferior en un 4% a la media del total de los oferentes con oferta válida).

- Mediante resolución de 16 de noviembre de 2016, el órgano de contratación rechazó, entre otras, la oferta presentada por la empresa Optima en los diez lotes

licitados; y la excluyó de la licitación "al no considerarse suficientes las alegaciones aportadas en trámite de audiencia...".

- Optima Facility Services, S.L. interpuso contra la resolución del Ayuntamiento recurso especial en materia de contratación Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público solicitando la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de las ofertas a los efectos de que se tuviera en cuenta su oferta.

- Por la resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público de 4 de abril de 2017 se estimó el recurso especial interpuesto por Optima Facility Services, S.L.

- En cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona Ayuntamiento, tras incorporar las ofertas excluidas y realizar una nueva valoración, adoptó en fecha 26 de mayo de 2017 el acuerdo de adjudicar los lotes 1 y 10 del contrato de referencia a la empresa Optima Facility Services, S.L, formalizando el contrato, una vez transcurrido el plazo para la interposición de un posible recurso especial de contratación contra la segunda adjudicación sin que ningún interesado lo interpusiese, el 22 de junio de 2017. La ejecución del contrato se inició el 1 de julio de 2017 y su vigencia era de 2 años; y no habiendo tenido lugar la prórroga que se contemplaba como posible por acuerdo de las partes, la vigencia del contrato finalizó el 30 de junio de 2019.

- Entre tanto, Multianau S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público de 4 de abril de 2017; recurso que fue luego ampliado para dirigirlo también contra la resolución del Ayuntamiento de Barcelona de fecha 25 de mayo de 2017 que acordó modificar la adjudicación del contrato en cumplimiento de lo que había resuelto el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

- El recurso contencioso-administrativo de Multianau S.L. fue estimado en parte por sentencia 182/2020, de 21 de enero de 2020, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la que se anulan las resoluciones impugnadas -la del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público de 4 de abril de 2017 y la del Ayuntamiento de Barcelona de 25 de mayo de 2017-, ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior a la valoración de las ofertas presentadas, excluyéndose la realizada por Optima Facility Services S.L., para que se formule una nueva adjudicación.

- El Ayuntamiento de Barcelona planteó la imposibilidad de ejecución de la sentencia aduciendo la imposibilidad de retroacción del procedimiento de licitación al momento anterior a la valoración de las ofertas presentadas excluyendo la realizada por Optima Facility Service, S.L para que se formulase una nueva adjudicación, dado que el contrato había finalizado su vigencia el 30 de junio de 2019. De este escrito se dio traslado a la recurrente que solicitó que se le reconociese una indemnización por lucro cesante equivalente al 10% del beneficio industrial.

- La Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó auto con fecha 29 de enero de 2021 en el que, estimando el incidente, se declara la inejecución de la

sentencia y se deniega la pretensión de Multinau S.L. en cuanto a la condena del Ayuntamiento citado a abonarle la indemnización correspondiente por los daños sufridos. El citado auto fue confirmado en reposición por auto de la misma Sala de 1 de junio de 2021, el ahora recurrido en casación.

- También es muy importante remarcar que el Ayuntamiento de Barcelona no impugnó en vía jurisdiccional la resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público que había anulado su decisión de excluir a Optima Facility Services S.L. de la licitación; y tampoco se personó durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Multinau, S.L. contra la citada resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público. La Corporación municipal compareció en las actuaciones más adelante, cuando ya se había dictado la sentencia que anulaba la resolución del Tribunal Catalán de Contratos y ordenaba la retroacción de las actuaciones para que se realizase una nueva adjudicación; y el Ayuntamiento lo hizo en ese momento precisamente para promover incidente en el que se declarase la imposibilidad de ejecutar la sentencia.

Las cuestiones objeto de interés casacional es determinar si en el ámbito de un incidente de inejecución de sentencia planteado por la Administración condenada a la retroacción del procedimiento de adjudicación al momento anterior a la valoración de las ofertas presentadas y para que se formule nueva adjudicación, puede declararse el derecho de indemnización sustitutoria del adjudicatario inicial que después fue desplazado por el órgano de recursos contractuales y, en su caso, cuál debe ser el alcance de esa indemnización sustitutoria.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 308 y 309 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y los artículos 31.2 y 105.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Expresa la Sala del TS la singularidad que presenta el caso en el que, habiéndose declarado la imposibilidad de ejecución de una sentencia, sucede que la resolución administrativa impugnada en el proceso y que la sentencia anula proviene del órgano que resuelve un recurso especial en materia de contratación administrativa, que no ha sido parte en el proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Ayuntamiento de Barcelona señala en el recurso de casación que no sólo no fue autor del acto que se impugnaba en el proceso, y que fue anulado en la sentencia, sino que la actuación primera del Ayuntamiento -excluyendo a Optima Facility Services, S.L. de la licitación- se ajustaba a lo que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declarararía luego que debía hacerse; y si el Ayuntamiento modificó luego aquella decisión originaria fue, sencillamente, para dar cumplimiento a lo decidido por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, cuya resolución sería luego anulada por la sentencia. Añade el Ayuntamiento de Barcelona que el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, al igual que el resto de órganos administrativos de resolución de recurso contractuales, está sometido al régimen de responsabilidad patrimonial que resulta del artículo 106 de la Constitución y los artículos 91 y 92 de la

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, siendo competencia de la Generalitat de Cataluña conocer y resolver las reclamaciones que se formulen. Y que, en consecuencia, cualquier eventual reclamación de la recurrente debe seguir el procedimiento establecido en las normas indicadas y frente a la Administración responsable, que en este caso es la Administración Autonómica porque de ella procede la resolución administrativa que ha causado los supuestos daños y perjuicios alegados por la recurrente. No cabe condenar en este proceso al Ayuntamiento de Barcelona a satisfacer una indemnización a la recurrente dado que, en primer lugar, el Ayuntamiento ha obrado conforme a derecho, y, en segundo lugar, la resolución administrativa impugnada en el proceso y anulada en la sentencia fue la dictada por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, órgano administrativo adscrito a la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ante la que se debería, en su caso, residenciar cualquier reclamación de responsabilidad administrativa.

Pero este planteamiento del Ayuntamiento de Barcelona no es aceptado por la Sala del TS porque no nos encontramos aquí ante una reclamación por responsabilidad patrimonial dirigida frente a una Administración Pública al amparo de los preceptos que señala el Ayuntamiento (artículos 106 de la Constitución, 91 y 92 de la Ley 39/2015, y 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público) sino ante una pretensión compensatoria planteada de conformidad con lo previsto en el artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; esto es, formulada por la parte favorecida por una sentencia cuya ejecución ha devenido imposible. Y, siendo este el caso, están fuera de lugar las alegaciones del Ayuntamiento referidas a su falta de culpabilidad y en las que identifica al Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público como "Administración responsable".

Establecido así que en la presente controversia se examina pretensión indemnizatoria planteada al amparo de lo dispuesto en el artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, entendemos que el abono de la compensación corresponde al Ayuntamiento de Barcelona, en tanto que órgano de contratación. Y a ello no cabe oponer la "falta de culpabilidad" que el Ayuntamiento aduce en su defensa pues la indemnización que se contempla en el citado artículo 105.2 no se fundamenta en un criterio de responsabilidad subjetiva (culpa) sino que opera sobre un parámetro objetivo como es el de la compensación a la parte favorecida por una sentencia que no puede ejecutarse.

La redacción del artículo 21.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa resulta escasamente clarificadora a la hora de señalar quién ha de ser parte demandada en los procesos en que se impugnen las resoluciones de los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales. Así, tras disponer el precepto, en sentido negativo, que "no tendrán la consideración de parte demandada" los órganos que resuelven estos recursos especiales en materia de contratación, la norma legal añade, ahora ya en sentido positivo "...siéndolo las personas

o Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso, o que se personen en tal concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 49".

En relación con lo dispuesto en el citado artículo 21.3 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, el Ayuntamiento de Barcelona aduce que no puede ser considerado una "Administración favorecida" por el acto impugnado en el proceso cuando este -la resolución del recurso especial en materia de contratación- había anulado, precisamente, una decisión municipal; y que por ello el Ayuntamiento no se personó durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, es indudable que, en tanto que órgano promotor de la licitación y adjudicador del contrato, el Ayuntamiento de Barcelona era responsable de ejecutar la sentencia que anuló la resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y ordenó la retroacción del procedimiento para que se formulase una nueva adjudicación. Y, precisamente en esa condición, el Ayuntamiento compareció ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia y promovió incidente aduciendo que la sentencia era de imposible ejecución.

De lo anterior resulta que, con independencia de la equívoca redacción del artículo 21.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es indudable que el Ayuntamiento de Barcelona, órgano adjudicador del contrato, era responsable de ejecutar la sentencia, lo que lo coloca en la posición de Administración obligada al pago de la indemnización que se fije, conforme a lo previsto en el artículo 105.2 de la misma Ley, en el caso de que resulta imposible la ejecución de la sentencia.

El Ayuntamiento de Barcelona alega que si se le condenase a satisfacer una indemnización a la recurrente se estaría causando a la Corporación municipal una clara indefensión, con vulneración del artículo 24 de la Constitución, porque sería condenada en un proceso sin oportunidad de haber sido oída. Pues bien, tampoco cabe acoger este alegato.

Por lo pronto, no es ocioso recordar que, a diferencia de lo que hizo en su momento la entidad Multinau, S.L., el Ayuntamiento de Barcelona no impugnó en vía jurisdiccional, pudiendo haberlo hecho, la resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público que había anulado su decisión de excluir a una determinada empresa de la licitación. Y si bien la Corporación municipal no estuvo personada, por decisión propia, durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Multinau, S.L., sí compareció en las actuaciones más adelante, cuando ya se había dictado la sentencia; y fue precisamente el Ayuntamiento de Barcelona quien promovió el incidente para que se declarase la imposibilidad de ejecutar la sentencia, formulando allí las alegaciones que consideró oportunas a fin de que no se le impusiese la obligación de indemnizar, alegaciones que, por cierto, fueron acogidas en los autos de la Sala de instancia de 29 de enero y 1 de junio de 2021.

En consecuencia, entiende la Sala del TS que el Ayuntamiento de Barcelona no ha sufrido indefensión, ni cabe apreciar vulneración alguna del artículo 24 de la Constitución.

En lo que se refiere al importe de la indemnización, la Sala del TS considera que la indemnización en favor de Multinau, S.L. no puede quedar reducida -como pretende el Ayuntamiento de Barcelona- al importe de los gastos en los que hubiese incurrido la

recurrente en la preparación de su oferta, sino que ha de equipararse a la prevista para casos de resolución del contrato por causa no imputable al contratista; en concreto, la que se contempla en el artículo 309.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, esto es, el 10% del beneficio dejado de obtener. Y según la cuantificación que realizó Multinau, S.L. en la pieza separada del incidente de inejecución, sin que tal cálculo haya sido rebatido ni cuestionado, ese 10% asciende a la cuantía de cuatrocientos treinta y cuatro mil trescientos veintidós euros con setenta y un céntimos (434.322,71 €) para el Lote 1, y doscientos quince mil ciento cincuenta y dos euros con trece céntimos (215.152,13 €), para el Lote 10, más IVA aplicable.

Es cierto que la presente controversia se refiere a la indemnización prevista en el artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para los casos en que se declara la imposibilidad de ejecutar una sentencia; pero la indemnización que se fije al amparo de del citado artículo 105.2 debe cuantificarse en atención a las circunstancias del caso y a los concretos perjuicios sufridos por la parte que se ha visto privada de su derecho a la ejecución de la sentencia. Pues bien, en el caso presente, para cuantificar esa indemnización la Sala del TS acude a los preceptos reguladores de los contratos públicos por ser esta una referencia normativa adecuada dado que contempla supuestos que, en lo relativo a determinación y cuantificación de perjuicios, consideramos equiparables.

Y, finalmente, responde la Sala del TS a las cuestiones de interés casacional diciendo lo siguiente:

- Pese a que la redacción del artículo 21.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa resulta equívoca cuando señala quién ha de ser parte demandada en los procesos en que se impugnen las resoluciones de los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales, si en un proceso de esa índole la sentencia anula la resolución impugnada -proveniente de un órgano administrativo que, por virtud del propio precepto, no ha sido parte en el proceso- y luego se declara la imposibilidad de ejecutar la sentencia, la indemnización que el órgano jurisdiccional fije en favor del recurrente, al amparo de lo previsto en el artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, habrá de abonarla el órgano adjudicador del contrato, responsable de la ejecución de la sentencia, aunque no haya comparecido en el proceso.

- La indemnización que fije el órgano jurisdiccional al amparo de lo previsto en el citado artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se cuantificará en atención a las circunstancias del caso y a los concretos perjuicios sufridos por la parte que se ha visto privada de su derecho a la ejecución de la sentencia.

JURISDICCIÓN CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA. LEGITIMACIÓN DE LOS CONCEJALES PARA PERSONARSE EN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ENTABLADO CONTRA EL AYUNTAMIENTO DEL QUE SON CONCEJALES CUANDO LA ESTIMACIÓN DE LAS PRETENSIONES PUEDEN AFECTAR LOS DERECHOS E INTERESES DEL AYUNTAMIENTO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1069/2025 de 11 de marzo de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 1069/2022

Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

El objeto de interés casacional es la interpretación del artículo 21.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa con el fin de determinar si los concejales ostentan legitimación a efectos de comparecer como codemandados en procedimientos sobre reclamación económica dirigidos frente al Ayuntamiento. Y dicho artículo es la norma objeto de interpretación.

La Sala del TSJG desestimó la legitimación de un concejal del Ayuntamiento de Porriño de personarse en un procedimiento contencioso que rechaza las pretensiones frente a la inactividad del Ayuntamiento de Porriño derivada del impago de 13 facturas giradas en 2018 en concepto de limpieza y rozado de viales efectuado sin contrato, legitimación que fue admitida por el Juzgado de Instancia; la Sala del TSJA anula la sentencia del Juzgado en lo que se refiere a la legitimación del concejal, manteniéndola en todo lo demás.

La Sala del TSJG en base a los siguientes razonamientos:

- Porque conjunto de facultades que asisten al concejal como 'representante público se recogen en la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, entre las que no se encuentra la de ostentar la condición de coadyuvante del ayuntamiento ni la posición semejante en un procedimiento judicial. Cuando el legislador quiso apoderar a un miembro de la corporación con motivo de la impugnación de la legalidad de un acto o un acuerdo administrativo, lo hizo otorgando legitimación activa a quien se opusiese a la resolución adoptada con su voto (art. 63.1.B. LRBRL). Pero la ley va más allá y también regula específicamente a quien corresponde la defensa de la legalidad de los actos adoptados por la corporación, que es con carácter general en la persona de su alcalde, tal como establece el art. 21.k. LRBRL. Cuando la competencia para la adopción del acuerdo corresponde al pleno, a este corresponderá, como órgano colegiado esa misma defensa (art. 22.2.J LRBRL), pero esta atribución es al pleno, no a un concejal en particular.

- Porque la jurisdicción contencioso-administrativa no es el ámbito donde se ventilan las responsabilidades políticas, sino de control de la legalidad.

La Sala del TS considera que la Sala del TSJG ha realizado una interpretación excesivamente rigorista del artículo 21.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que dispone que se considera parte demandada "las personas o las entidades cuyos derechos o intereses legítimos

podieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante”, en cuanto estimamos se revela contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 de la Constitución, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, al apreciar la falta de legitimación del concejal del Ayuntamiento para sustentar su posición de parte codemandada en el proceso judicial que derivaba de su condición de concejal del Ayuntamiento de Porriño, con base, sustancialmente, en el argumento de que la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local no atribuye a los miembros de la Corporación municipal la facultad de ostentar la condición de coadyudante, correspondiendo al Alcalde o al Pleno la defensa de la legalidad de los actos adoptados por el Ayuntamiento, pero no a un concejal particular.

La Sala del TS no comparte la interpretación en sentido restrictivo del alcance de las facultades de los concejales para intervenir en un proceso en el orden contencioso-administrativo, que realiza la sentencia impugnada, limitada a las previsiones del artículo 63.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que regula, con carácter general, el ejercicio de acciones para impugnar actos y acuerdos de las Entidades locales, reconociendo legitimación a los miembros de la Corporación que hubieren votado en contra de tales actos y acuerdos, por cuanto consideramos que no resulta compatible con la noción de afectación de los derechos o intereses legítimos, que constituye el presupuesto para personarse como parte codemandada en un proceso contencioso-administrativo, en los términos del artículo 21.1b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que habilita a las personas que ostenten la condición de concejal a personarse en el proceso como parte codemandada de la Administración, más allá de la previsión contenida en el mencionado artículo 63.1b) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando invoque la concurrencia de interés legítimo derivado del ejercicio de su función representativa como miembro de la Corporación local, y cuya actuación se impugna.

Cabe significar, al respecto, que la interpretación del artículo 21.1b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando se trate del supuesto de la personación como parte demandada de una persona que ostente la posición estatutaria de concejal en un proceso entablado contra una Corporación local de la que forma parte como representante electo de los vecinos, debe contextualizarse atendiendo a la consideración del estatuto jurídico de los concejales, que, según refiere el Tribunal Constitucional, en la sentencia 173/2004, les legitima para impugnar la actuación (y, en su caso, la inactividad) de la Corporación local a la que pertenece, «por el interés concreto que ostenta en el concreto funcionamiento de la Corporación», en la medida que su acción va dirigida a la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la Corporación local «como modo de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», doctrina que es plenamente aplicable respecto del reconocimiento de la legitimación pasiva.

Por ello, sostiene la Sala del TS que la exclusión del proceso del codemandado concejal, que acuerda la Sala de instancia -en contra del criterio sostenido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Pontevedra, que se sustentaba

en el "peculiar contexto" en que se desarrollaba la actividad del Consejo do Porriño en materia de contratación pública- no tiene encaje con la regulación estatutaria de los concejales, a quienes se les encomienda la función pública de fiscalizar la acción del gobierno municipal, cuyo fundamento constitucional se ampara en el artículo 140 de la Constitución, que configura a los concejales como miembros de una corporación democrática que representa los intereses de los vecinos del municipio, y vinculado al *ius in officium* que garantiza a todos los cargos públicos el artículo 23.2 de la Norma Fundamental, que tiene una dimensión política, a través de los mecanismos que la propia Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local contempla, pero también una dimensión jurídica, que les habilita para ejercitar acciones judiciales, y personarse como parte codemandada en el proceso contencioso-administrativo, en el interés de procurar que sea efectivo el control encomendado a los Tribunales de Justicia conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución, consistente en garantizar el sometimiento de las Administraciones Públicas al principio de legalidad.

En este sentido, cabe subrayar el efecto útil de la configuración del instituto procesal del codemandado en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, ligado a la legitimación pasiva. La intervención en el proceso de la parte codemandada, fundada sobre el principio de legitimación por interés, se hace patente, desde la perspectiva de los intereses y objetivos de tutela jurídica que persigue el proceso, en la pretensión de coadyuvar con su actuación procesal al mantenimiento de la validez del acto administrativo o disposición reglamentaria impugnados.

En éste caso sostiene la Sala del TS que -tal como entendió el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Pontevedra- la participación adhesiva del concejal en el proceso resultaba congruente con la finalidad tuitiva de los intereses legítimos de la colectividad local a la que representa, y con los intereses propios, al estar en juego tanto los intereses de la colectividad local que representa, por actuaciones del Ayuntamiento que comprometen la gestión municipal en materia de contratación pública, así como el interés personal de evitar incurrir en supuestos de responsabilidad por las actuaciones u omisiones imputables a la Corporación, en los términos del artículo 78 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, que pudieren causar daños y perjuicios a la propia corporación.

En consecuencia, la respuesta de la Sala del TS a la cuestión casacional es que el artículo 21.1b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debe interpretarse, conforme al principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, en el sentido de que los Concejales, en su condición de miembros electos que integran la Corporación Local, están legitimados para personarse en un proceso contencioso-administrativo entablado contra el Ayuntamiento del que forman parte, cuando de la estimación de las pretensiones deducidas puedan quedar afectados los derechos o intereses legítimos del mismo, en la medida que les ampare el título legitimador que se corresponde con el interés concreto de velar por el correcto funcionamiento de dicha Corporación, que resulta evidenciable en aquellos supuestos en que esté en riesgo la recta y regular gestión de la contratación pública, que incida lesivamente en la administración de los



caudales o efectos públicos, susceptible de causar daños y perjuicios a la propia Corporación.



CONVOCATORIAS

Resolución de 14 de enero de 2025, de la Dirección General de la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), por la que se efectúa la convocatoria para el ejercicio 2025 para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, reguladas en la Orden de 8 de enero de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, destinadas a **entidades locales andaluzas en riesgo de exclusión financiera, para sufragar los gastos de instalación y funcionamiento de cajeros automáticos**. [BOJA núm. 21 de 31 de enero de 2025](#).

Orden de 28 de enero de 2025, por la que se efectúa la convocatoria para el año 2025 de la subvención a la Operación 10.1.14 **Enmienda caliza del suelo para prevención y control de la podredumbre radical en formaciones adhesionadas** de la Medida 10: Agroambiente y Clima, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2022. [BOJA núm. 22 de 3 de febrero de 2025](#).

Resolución de 26 de enero de 2025, de la Dirección General de Innovación y Formación del Profesorado, por la que se convocan los **XI Premios Flamenco** en el Aula a la elaboración de materiales curriculares y recursos didácticos, y al reconocimiento de experiencias y buenas prácticas docentes, correspondientes al curso académico 2024/2025. [BOJA núm. 23 de 4 de febrero de 2025](#).

Resolución de 6 de febrero de 2025, del Instituto Andaluz de Administración Pública, por la que se convoca la **XXI edición de los Premios Blas Infante** de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública. [BOJA núm. 30 de 13 de enero de 2025](#).

Resolución de 20 de marzo de 2025, de la Dirección General de la Agencia Pública Andaluza de Educación, por la que se convocan, en régimen de concurrencia competitiva, ayudas a las familias para **fomentar la escolarización de menores de 3 años** en los centros educativos de primer ciclo de educación infantil adheridos al programa de ayuda para el curso 2025-2026. [BOJA núm. 58 de 26 de marzo de 2025](#).

Resolución de 31 de marzo de 2025, de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, por la que se convocan para el año 2025, las subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva a los Colegios de Procuradores de los Tribunales de Andalucía, para la **financiación de las medidas necesarias a adoptar para la designación de Procurador o Procuradora que represente de forma gratuita a las víctimas de violencia de género** en las fases del proceso penal en que su intervención no sea preceptiva. [BOJA núm. 70 de 11 de abril de 2025](#).

Resolución de 27 de marzo de 2025, de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, por la que se convocan para el año 2025, las subvenciones en régimen de

concurrencia no competitiva para la **celebración de congresos, cursos, seminarios, jornadas y otras actividades de naturaleza similar en materia de justicia juvenil y cooperación**. [BOJA núm. 72 de 15 de abril de 2025](#).

Orden de 1 de abril de 2025, por la que se convocan para el año 2025 las ayudas previstas en la Orden de 2 de septiembre de 2022, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas en régimen de concurrencia no competitiva, por la **paralización temporal de la actividad pesquera de la flota pesquera y marisquera con puerto base en Andalucía**, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (2014-2020), modificada por la Orden de 22 de mayo de 2024. [BOJA núm. 74 de 21 de abril de 2025](#)

Resolución de 8 de abril de 2025, de la Dirección General de Comercio, por la que se convocan, para el ejercicio 2025, las subvenciones a conceder en régimen de concurrencia competitiva destinadas a **impulsar el asociacionismo comercial y artesano**, a promocionar y dinamizar el pequeño comercio urbano y a promocionar la artesanía en Andalucía. [BOJA núm. 74 de 21 de abril de 2025](#).

Resolución de 16 de abril de 2025, de la Dirección General de Innovación y Formación del Profesorado, por la que se convoca el premio para el reconocimiento a centros bilingües de Andalucía con **buenas prácticas docentes en enseñanza bilingüe o plurilingüe** durante el curso 2024-2025. [BOJA núm. 77 de 24 de abril de 2025](#).

Resolución de 22 de abril de 2025, de la Dirección General de Cuidados y Atención Sociosanitaria, por la que se convoca en el ejercicio 2025 la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas al **fomento de empleo de personas con problemas de adicciones en proceso de incorporación social «Programa Arquímedes»**, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Salud y Consumo, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE+). [BOJA núm. 81 de 30 de abril de 2025](#).

Resolución de 28 de abril de 2025, de la Dirección General del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan los **Premios Juventud Andaluza** en su edición 2025. [BOJA núm. 84 de 6 de mayo de 2025](#)

Ahora en el CEMCI

Revista digital CEMCI

Número 65/2025

AHORA EN EL CEMCI



El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, cumple 50 años al servicio de las entidades locales. Para celebrarlo, tendrá lugar un [Congreso especial conmemorativo](#) los días 12 y 13 de junio de 2025.

El Congreso se celebrará en Granada, ciudad donde tiene la sede este centro; en concreto en el Palacio de Congresos. En él se analizarán materias de primer orden que es necesario conocer y aplicar para saber afrontar los grandes retos actuales y futuros en las entidades locales de manera solvente.

Al Congreso asistirán ponentes de máximo nivel nacional, tanto académico como profesional y con una gran capacidad de comunicación. Se tratarán temáticas que parten de los principales fines de las entidades locales a partir de las aportaciones de la Ley de Bases de Régimen Local, que también cumple este año 40 años de existencia, hasta la situación actual, así como objetivos y oportunidades presentes y futuros y las medidas transformadoras necesarias para el cambio en las mismas. En una segunda parte, se tratarán temáticas competenciales de primera magnitud y máxima actualidad, consideradas piezas fundamentales en el desarrollo estratégico local, en beneficio de la ciudadanía.

Será un encuentro entre personas que aman y se preocupan por lo local, de servidores públicos de las entidades locales conscientes de que este sector debe estar en el mismo nivel de preparación, organización y funcionamiento que el resto de administraciones públicas para hacer frente a los nuevos desafíos nacionales e internacionales.

Podrán asistir empleados públicos locales, cargos electos, habilitados nacionales, directivos públicos locales y en general personas interesadas en el debate e intercambio de experiencias en temáticas en pleno auge en el sector público local.

Además de las actividades académicas, se celebrará un Acto conmemorativo del 50 aniversario del CEMCI, acompañado de un espectáculo y una cena. El congreso finalizará con un cóctel de despedida.

PLAN GENERAL DE ACCIÓN

El [Plan General de Acción](#) es la hoja de ruta estratégica que recoge las actividades, servicios y proyectos que, a lo largo de un año, se realizarán en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, así como los retos y objetivos que se quieren conseguir.

Este Plan es elaborado por la Dirección del CEMCI, según el artículo 13 de sus actuales Estatutos y aprobado por el [Consejo Rector](#) (artículo 9.6 de los [Estatutos del CEMCI](#)), con el fin de proceder a su inmediata ejecución a lo largo del año.

El Plan se elabora acorde con las necesidades de las entidades locales, manteniendo al CEMCI en altas cotas de calidad, eficacia, eficiencia, modernización e innovación y con actitud de superación y perfeccionamiento constante.

Eso hace que sea un documento abierto a nuevos retos, ideas y actuaciones que puedan surgir durante el año; un documento activo, dinámico y resolutivo, tanto a nivel de organización y funcionamiento interno como en sus servicios y actividades. Todo con un claro propósito: estar alerta a nuevas necesidades o posibles mejoras que respondan a las demandas de nuestros usuarios, además de mantenerse en constante actualidad e innovación.

CARTA DE CALIDAD

En 2015 el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), aprobó la [Carta de Servicios o Calidad](#), un paso cualitativo en el crecimiento del Centro, que busca convertirse en un referente moderno y avanzado en un momento complejo.

En el año 2024, realizamos una revisión profunda de esta Carta de Calidad, con el propósito de actualizarla y renovarla, incorporando además los nuevos servicios del

CEMCI que se han creado en los últimos años o de los que se ha modificado la forma de su prestación, así como eliminando aquellos que ya no se contemplan. Una evolución gracias a la experiencia adquirida en este tiempo y que ha contribuido a potenciar y mejorar la utilidad y calidad de los servicios que desde el Centro se ofrecen, además de servir de motivación constante al equipo de trabajo, en su deseo de superación y perfeccionamiento continuo.

En esa revisión de la Carta se incorporaban además compromisos de organización y funcionamiento internos, así como un cuadro de comprobación semestral de su cumplimiento, que aunque no formen parte de esta carta de servicios, por tratarse de compromisos sin efectos directos en nuestros usuarios, queremos adquirir y cumplir, ya que contribuyen al éxito de nuestras actividades, consolidan el reconocido crédito de este Centro y participan en el proceso de crecimiento en excelencia del CEMCI.

Con el inicio de 2025 entra en vigor esta renovada Carta de Calidad del CEMCI, una contribución efectiva al objetivo principal del Centro de proyectar y reforzar su posicionamiento como Centro de Excelencia e Innovación para el Gobierno y la Administración Local, una misión de gran valor para la [Diputación de Granada](#), a la que suma su relevancia y prestigio nacional e internacional.

Para la evaluación del servicio se ha establecido un sistema de análisis que facilite el control de los resultados obtenidos y la evaluación del cumplimiento de los compromisos establecidos en la Carta de Calidad, y permita así detectar si es necesario algún cambio en un procedimiento de trabajo concreto.

Este análisis se realizará de forma anual pero, semestralmente y a través de esta página web, también se informará a los usuarios de los resultados obtenidos en los indicadores que permiten un seguimiento temporal para así poder hacer balance de los resultados alcanzados.

FORMACIÓN

MÁSTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

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](#). Con este Máster pretendemos participar en el proceso de aprendizaje, que va más allá de la formación, incorporando conocimientos teórico-prácticos necesarios para transformar el modo de dirigir y gestionar las administraciones locales, modernizándolas y haciéndolas más sostenibles, eficaces y eficientes, como demanda nuestra sociedad.

MIRADOR DE NECESIDADES FORMATIVAS

El [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 de aprendizaje con el objetivo de avanzar en su proceso de profesionalización o carrera administrativa. También se puede sugerir que sea estudiada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local, habilidades, competencias u otros aspectos necesarios en el desarrollo del aprendizaje.

A través de este servicio, se realiza una acción de complemento a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de las numerosas actividades o servicios que nuestro Centro realiza. Además con ello fomentamos nuestros servicios y el desarrollo profesional, así como la participación ciudadana desde el propio Centro.

En dicho Mirador el usuario puede emitir propuestas o sugerencias muy variadas en relación a nuestras actividades y servicios, críticas o reconocimientos que tendremos muy en cuenta y aportarán valor al proceso de mejora continua e innovación de este Centro.

ACTIVIDADES FORMATIVAS

Aún está abierto el plazo de inscripción en las siguientes [actividades formativas](#):

- [El arte de la oratoria: comunicar con impacto](#)
- [Introducción a los servicios de licitación electrónica en la Plataforma de Contratación del Sector Público](#)

Próximamente estarán disponibles las [actividades formativas](#) previstas para el segundo semestre de 2025.

DOCUMENTACION Y PUBLICACIONES

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.

PUBLICACIONES

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.

Las [publicaciones previstas](#) para realizar próximamente son:

- 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.
- Las entidades locales como protagonistas del desarrollo urbano sostenible: hacia una planificación holístico-estratégica.

RECENSIONES DE PUBLICACIONES



JULIO JOSÉ ENRÍQUEZ MOSQUERA

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

Temas de Administración Local, nº 121 – ISBN 978-84-16219-64-3
Granada: [CEMCI](http://www.cemci.es), 2024

RECENSIÓN EFECTUADA POR JAVIER ACÍN BIOTA Y PUBLICADA EN LA [REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTÓNOMICA](#), Nº 23/2025.

RESUMEN

Recensión del libro de Julio José Enríquez Mosquera, *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*. Temas de la Administración Local, 121, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2024, 196 pp.

PALABRAS CLAVE

Administración local; Administración pública; derecho administrativo; políticas públicas.

Como sostenía Nieto García (1996, p. 238), la institución pública que probablemente menos ha evolucionado en los dos últimos siglos sea la diputación provincial, «lo que habla mucho en favor de su perfección inicial por lo mismo que explica su actual obsolescencia». Y es que la vigente configuración de los entes provinciales en nuestro ordenamiento jurídico no parece, al decir de muchos, que responda de forma plena y satisfactoria a todos los retos y desafíos de la cada vez más compleja realidad social, política y económica.

Desde la positivización originaria de los entes provinciales en el art. 325 de la Constitución de Cádiz de 1812 («En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad [...]»), el papel que desempeñan ha sido –en mayor o menor medida– cuestionado por razones de diversa índole e, incluso en algún momento, desde determinados sectores se ha abogado por su supresión, como sucedió, por ejemplo, con la grave crisis económico-financiera iniciada en 2007. De la pertinaz crítica que, casi como una sombra, ha venido acompañando a las diputaciones provinciales se hacía eco Martín-Retortillo Baquer (1991, pp. 59-60) cuando indicaba que la existencia de dichas instituciones «ha estado en

entredicho desde su nacimiento; dando lugar a un resultado verdaderamente paradójico: su fortalecimiento».

Por todo ello, cualquier aportación de valor al debate es siempre bienvenida. Con mayor motivo si quien la realiza no tan solo es un acreditado profesional en el ámbito del control económico de las entidades locales, sino que también es un gran conocedor de las fortalezas y debilidades que presentan las diputaciones provinciales, como es el caso de Julio José Enríquez Mosquera, funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, de la subescala de Intervención-Tesorería, en la actualidad el tesorero adjunto de la Diputación Provincial de Málaga. Así pues, no podemos por menos que congratularnos de recibir su última obra: *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*.

El ensayo aquí reseñado se estructura en ocho capítulos: siete de carácter expositivo y uno de conclusiones. Adicionalmente, el libro se completa con dos capítulos más, destinados a las referencias bibliográficas y al listado de abreviaturas. En mi opinión, dos aspectos de este trabajo merecen ser destacados de forma especial sobre los demás. Primero, el ánimo constructivo que parece inspirar en todo momento las páginas del libro; por ejemplo, cuando se indica alguna posible ineficiencia (o deficiencia de funcionamiento en el sistema) siempre se muestra alguna línea de actuación para afrontar el problema o alguna vía alternativa para reconducir la situación. Segundo, el esfuerzo del autor no solo por abordar cuestiones –en ocasiones– abstrusas o poco pacíficas, sino también por atreverse a realizar una labor prospectiva y ponderar cuál podría ser –a medio y largo plazo– una mejor organización territorial del Estado a nivel local, más idónea y deseable para las necesidades de la sociedad, así como el plus de valor que las diputaciones provinciales podrían aportar a la misma.

El primer capítulo constituye una introducción, en la que el autor formula el planteamiento del problema que se da en una Administración local bifronte, como la española. La existencia de una planta municipal excesivamente fragmentada, con un elevado número de municipios que –por su reducida dimensión– no gozan de una real autonomía financiera que les permita prestar adecuadamente los servicios que les corresponden (el fenómeno del inframunicipalismo), hace que las diputaciones provinciales acaben prestando a dichos municipios una asistencia imprescindible para la vertebración de nuestra Administración local.

En su segundo capítulo, «Contexto: los orígenes y el sistema local actual», se abordan los orígenes de nuestra Administración local, lo que ayuda, por un lado, a entender las razones por las que se estableció la estructura del sistema local vigente

a día de hoy y, por otro, a valorar si tales motivos continúan siendo válidos en el presente o sustentan, por el contrario, una estructura disfuncional.

En el tercer capítulo se comentan las soluciones al inframunicipalismo en el derecho comparado. En este sentido, se menciona la *estrategia del Norte* (la fusión de municipios), seguida por diversos países de la Europa continental (entre otros: Alemania, Suecia, Dinamarca y Bélgica) durante la segunda mitad del siglo XX, ya que «con la llegada del estado del bienestar, se embarcaron en una modificación de su planta municipal para incrementar el tamaño de sus municipios y aumentar también su capacidad y autonomía» (p. 70). También la *estrategia del Sur* (la gestión integrada de servicios), que se decanta por mantener la planta municipal existente y suplir sus carencias mediante la asociación de municipios que puedan prestar determinados servicios supramunicipalmente. Esta última estrategia es la que históricamente se ha venido siguiendo en España mediante figuras jurídicas como las mancomunidades, las comarcas, las áreas metropolitanas y los consorcios.

El cuarto capítulo se detiene en la estrategia seguida por España y en el impacto que en los últimos años ha tenido sobre la misma el intento de impulsar un cambio de paradigma mediante la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Por su parte, el interés del quinto capítulo estriba en la explicación de las particularidades que ofrecen tres sistemas de estructura local para la prestación de servicios municipales en el derecho comparado, a saber: los *Kreise* alemanes, las provincias italianas y las autoridades unitarias junto con los *county councils* en Gran Bretaña.

El sexto capítulo ahonda en las tres principales críticas de las que suele ser objeto la institución provincial: 1) el déficit de legitimidad democrática, ya que carece de un sistema de elección directa de sus miembros por parte de los vecinos y, además, se observa una falta de rendición de cuentas por dichos miembros frente a los electores; 2) la falta de competencias visibles, en tanto en cuanto las competencias instrumentales de la diputación son «tan amplias que pecan de indefinición y pueden suponer que cada una de las diputaciones realice actividades de lo más diverso» (p. 141), y 3) que sea considerada –por algunas corrientes de opinión– como una institución superflua, que únicamente genera un mayor dispendio de los recursos públicos, ya que si –de una vez por todas– se abordara con determinación el problema de la histórica ineficiencia en la planta municipal, la razón de ser de las diputaciones provinciales desaparecería.

El séptimo capítulo, «El futuro de las diputaciones provinciales: el *outsourcing* de servicios municipales», se interroga acerca de cuándo un servicio debe ser prestado por el ayuntamiento y cuándo por la diputación provincial. En este sentido, se apunta que puede resultar útil tener presente la clasificación de los servicios locales que, con motivo de la reforma del gobierno local en el Reino Unido, la

Comisión Redcliffe- Maud estableció en 1969. En dicha clasificación se diferencia entre los servicios personales (aquellos que de una forma más directa repercuten en la persona, como sucede con la educación, acción social, cultura, etc.) y los servicios territoriales (aquellos en los que no se da una relación tan directa con la persona y donde la logística tiene mayor protagonismo, como sucede con la gestión urbanística, transporte, abastecimiento y depuración de agua, recogida y tratamiento de residuos, etc.). Apoyándose en la clasificación anterior, el autor sostiene que «en servicios de carácter territorial debería tener más protagonismo la entidad provincial, mientras que en los personales debería suceder lo contrario», si bien «las estructuras preexistentes tienen mucho que decir en relación con la viabilidad, eficacia y eficiencia de los servicios dado que muchos pequeños municipios no podrán prestar por sí mismos ninguno de ellos» (p. 149). En este mismo capítulo se explican con detalle algunos servicios prestados exitosamente por las diputaciones provinciales: el servicio de recaudación provincial, el servicio de prevención y extinción de incendios y el servicio de recogida y tratamiento de residuos.

Finalmente, en el capítulo octavo, el autor hace el ejercicio de –a la luz de todo lo tratado a lo largo de las páginas del libro– sintetizar sus conclusiones en nueve puntos. Cabe decir que en este capítulo el autor no esquiva las cuestiones que suscitan más controversia ni tampoco rehúye compartir su criterio. Por otro lado, en alguna de las conclusiones no duda en manifestar la necesidad de acometer algún cambio o reforma de calado, como por ejemplo en los siguientes casos: cuando manifiesta que, de acuerdo con la lógica eco- nómica, sería conveniente llevar a término un proceso de fusión de municipios –análogo al realizado por otros países europeos en el siglo xx– hasta alcanzar «un tamaño poblacional y territorial que garantice la capacidad económica y de gestión necesaria para la adecuada prestación de servicios a los vecinos» (en la conclusión número 1, p. 176); o cuando afirma que es necesario encarar «una reforma de la institución provincial que las acerque a los ciudadanos y defina de forma más nítida sus competencias, tal y como sucede en instituciones similares de derecho comparado (...). Estas reformas entendemos que redundarían en una mayor eficacia y eficiencia de la institución provincial» (en la conclusión número 5, p. 178).

En suma, como puede apreciarse, Julio José Enríquez Mosquera nos ofrece un trabajo lúcido y riguroso, a la par que nos proporciona abundante *food for thought* sobre el presente y futuro de las diputaciones provinciales. Sin duda, esta obra – desde su aparición– no solo ha pasado a ser un documento de referencia entre los estudiosos e investigadores en la materia, sino que creemos que algunas de sus propuestas y enfoques podrían servir como fuente de inspiración para los profesionales de las políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Enríquez Mosquera, J. J. (2024). *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* [Temas de la Administración Local, 121]. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.

Martín Retortillo Baquer, S. (1991). *La provincia: pasado, presente y futuro*. Civitas.

Nieto García, A. (1996). *Los primeros pasos del Estado constitucional: historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Ariel.

BIBLIOTECA Y HEMEROTECA CEMCI

Acceso al [catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local, así como a una amplia variedad de [artículos de revistas jurídicas](#) especializadas para mantenerte al día.

Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecemos.

REVISTA DIGITAL CEMCI

[Revista digital](#) trimestral con contenido diverso y de utilidad para cargos electos y empleados públicos locales.

DOCUMENTOS DIGITALES

Consulta a texto completo de los artículos de las secciones [Tribuna y Trabajos de Evaluación](#) de la Revista CEMCI.

ACTUALIDAD INFORMATIVA

[Actualidad Informativa](#) es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión a través del correo electrónico, cuyo objetivo principal es la actualización de los contenidos de la [Revista CEMCI](#). En ella encontrarás la actualidad más reciente, tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

NORMATIVA

Descubre las [disposiciones legales](#) que hemos seleccionado en los boletines de Actualidad Informativa.

RECURSOS ONLINE GRATUITOS

Cada vez hay más [recursos de información](#) disponibles a través de Internet realizados tanto por revistas especializadas como por instituciones públicas. Para facilitar su acceso, desde el CEMCI hemos recopilado las direcciones de acceso a estas fuentes de información, y las ponemos a disposición de nuestros usuarios para facilitar su actividad laboral diaria.

Desde aquí, os invitamos a acceder a través de los siguientes enlaces así como a comunicarnos cualquier anomalía o sugerir nuevos enlaces a través de publicaciones@cemci.org.

Los apartados de este servicio son los siguientes:

- [Revistas especializadas](#)
- [Boletines de sumarios](#)
- [Boletines oficiales](#)
- [Recursos jurídicos](#)
- [Redes de bibliotecas y otras instituciones](#)

INVESTIGACIÓN

PREMIOS CEMCI

Con carácter bienal se efectúa la convocatoria de [Premios CEMCI](#), que incluyen un galardón y una mención especial en cada una de las siguientes modalidades:

- **Modalidad A:** Prácticas municipales exitosas.
- **Modalidad B:** Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local.

Los premios cuentan con una dotación económica de 3.500 euros cada uno y las menciones especiales con 1.500 euros cada una.

En los Premios podrán participar tanto personas individuales como equipos de trabajo de España, cualquier país de la Unión Europea o países iberoamericanos.

Para la evaluación de los trabajos presentados se constituirá un jurado independiente formado por profesionales de reconocido prestigio en el ámbito temático de los premios, que realizará la propuesta de concesión de los mismos.

Asimismo, tanto los trabajos que reciban un premio como aquellos que obtengan una mención especial podrán ser publicados por el CEMCI.

CONSULTA AL CEMCI

Creado en 2014, el servicio [Consulta al CEMCI](#) ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos como respuesta a las consultas de los usuarios o potenciales usuarios del Centro en materia de derecho y gestión pública local.

Se trata de la elaboración de documentos, emitidos a título individual y personalizado, donde expresamos posibles o deseables soluciones a estas preguntas de la mano de profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.

ACTIVIDAD ELECTRÓNICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

Este servicio es el resultado de la actividad investigadora del CEMCI en torno a las acciones llevadas a cabo por las entidades locales sobre [actividad electrónica](#), mostrándolas para que sirvan de guía práctica a otras entidades.

También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática: informes, estudios, actividades formativas, legislación...

Descubre los documentos y guías utilizadas por las entidades locales para la implantación, desarrollo y control de la actividad electrónica, bien de forma integral o bien en algunos de sus apartados, tanto a nivel interno como en sus relaciones con otras Administraciones Públicas, personas físicas o jurídicas.

Dentro de este servicio podrás encontrar:

- [Buenas Prácticas \(España\)](#)
- [Buenas Prácticas \(países de habla hispana\)](#)
- [Noticias de actualidad \(España\)](#)
- [Noticias de actualidad \(países de habla hispana\)](#)
- [Documentos relevantes \(España\)](#)
- [Documentos relevantes \(países de habla hispana\)](#)
- [Legislación \(España\)](#)
- [Legislación \(países de habla hispana\)](#)

GOBIERNO ABIERTO

El [Gobierno Abierto](#) implica que los temas de gobierno y administración pública deben ser transparentes y vinculados a la participación y colaboración con la ciudadanía y a la supervisión por los mismos.

Desde el punto de vista normativo, España, a diferencia de lo que sucedía en casi todos los países desarrollados y más en concreto en los estados de la Unión Europea, carecía de una normativa general que regulara esta materia tan importante en democracia, siendo ello una de las premisas fundamentales para disponer de calidad institucional.

Este déficit se solventó con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular el derecho de acceso a la información relativa a dicha actividad y establecer obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, como establece su artículo 1.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, como otras comunidades autónomas, ha regulado a su vez esta materia en su propio ámbito a través de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública.

El CEMCI quiere también participar en este fundamental proceso democrático en el ámbito de los gobiernos y administraciones locales a través de la creación de un nuevo servicio denominado Gobierno Abierto, uno de los objetivos del Plan General de Acción del Centro.

Se trata de un espacio específico en nuestra web en el que dar a conocer las actividades prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o Gobierno Abierto en las administraciones públicas, especialmente las locales. A través de esta actividad investigadora se pondrán en valor las actuaciones de esta entidad en materia de transparencia y gobierno abierto, información de actualidad sobre esta materia, como

jornadas, informes, legislación u otras cuestiones de interés, y un directorio de perfiles relevantes en X vinculados a esta temática.

Los apartados de este servicio son los siguientes:

- [Buenas Prácticas \(España\)](#)
- [Buenas Prácticas \(países de habla hispana\)](#)
- [Información de actualidad \(España\)](#)
- [Información de actualidad \(países de habla hispana\)](#)
- [Legislación \(España\)](#)
- [Legislación \(países de habla hispana\)](#)
- [Directorio de perfiles de X](#)

OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS

La administración local evoluciona a un ritmo vertiginoso debido a factores muy diversos como la irrupción de la tecnología, el aumento de la preocupación por las políticas sectoriales y la incidencia de la economía para impulsar o gestionar políticas públicas. La administración local del futuro será sin duda mucho más abierta a la participación de la ciudadanía y deberá ser gestionada con la mayor eficiencia y eficacia posibles.

Desde el CEMCI queremos contribuir, con nuestro [Observatorio](#), a la mejora de la administración local, mediante el conocimiento compartido recogido en bancos u observatorios de buenas prácticas sobre políticas públicas en las entidades locales.

Por eso solicitamos vuestra ayuda para hacer de este observatorio una herramienta de gran valor. Podéis enviarnos información sobre cualquier otro banco de experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias o remitirnos experiencias de vuestra entidad local que consideréis relevantes.

Podéis contactar con nosotros en info@cemci.org.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en países de habla inglesa y francesa](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas](#)
- [Buenas prácticas relevantes de las entidades locales](#)

ENTREVISTAS

Revisa las [entrevistas](#) realizadas a nuestros colaboradores y conoce sus perspectivas, reflexiones y experiencias. En esta sección encontrarás las entrevistas realizadas por la Dirección del CEMCI no sólo a colaboradores y profesores participantes en nuestras actividades docentes, investigadoras o divulgativas, sino también a especialistas en derecho y gestión pública u otros temas transversales con efectos en el ámbito local, una información de interés con la que conocer sus puntos de vista sobre asuntos de relevancia en las diversas materias que generan opinión en los círculos ligados a la dirección y gestión pública local.

TRIBUNA

Accede a todos los estudios de investigación publicados en la sección [Tribuna](#) de la Revista CEMCI. Consulta los estudios de investigación publicados en la sección Tribuna de la [Revista CEMCI](#), un completo análisis sobre el derecho y la gestión pública local u otras materias transversales que inciden en el sector público local.

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



NOVEDADES EDITORIALES



[Guía práctica para la implantación de la Inteligencia Artificial \(IA\) en los Ayuntamientos](#)

VÍCTOR ALMONACID LAMELAS, FERNANDO GALLEGO GARCÍA, JUAN CARLOS GARCÍA MELIÁN

Colección: Manuales Prácticos, 5
ISBN-13: 978-84-16219-65-0

Resumen

A raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Inteligencia Artificial se marca un punto de inflexión para su implantación por parte de las Administraciones Públicas, pudiendo afectar a las administraciones locales desde una doble perspectiva, en función de su grado de desarrollo. Por un lado, puede ser un aliciente que propicie los cambios organizativos y funcionales que desde hace tiempo se están demandando; y por otro, algunos servicios municipales, en el ejercicio de sus competencias, ya han incorporado esta tecnología, debiendo ahora someterse al nuevo marco legal.

A través de la presente obra los autores hacen una magnífica exposición sobre el proceso necesario para facilitar la implantación de la Inteligencia Artificial en los ayuntamientos, haciendo hincapié en los aspectos legales y técnicos, así como en los diferentes servicios municipales y áreas de especial incidencia, considerando la implantación de la IA como una fase más en la evolución de los proyectos de transformación de las administraciones públicas.

Sumario

Prólogo.

Introducción.

Capítulo 1. El Reglamento de Inteligencia Artificial y su impacto en los ayuntamientos

Capítulo 2. Datos orientados a IA. Gobierno, gestión y analítica.

Capítulo 3. IA y servicios públicos municipales.

Capítulo 4. Estrategia para la implantación de la IA en un Ayuntamiento.

Capítulo 5. Inteligencia Artificial y contratación pública.

Capítulo 6. Gestión de Recursos Humanos (RRHH): la transición entre el antes y el después de la IA.

Capítulo 7. Otras cuestiones y conclusiones finales.

Glosario.

Bibliografía. Listado de abreviaturas.



[Manual de comunicación estratégica local](#)

LUCÍA QUIROGA MARTÍNEZ

Colección: Manuales Prácticos, 6
ISBN-13: 978-84-16219-66-7

Resumen

En este manual se resumen los puntos básicos que debe contener un plan de comunicación, aplicado a las administraciones públicas locales, dividiendo los contenidos en varios bloques para estructurar la información, y acompañándolos de numerosos ejemplos y fuentes de referencia. El objetivo es ofrecer una guía práctica que facilite a cualquier persona o administración la puesta en marcha de un plan de comunicación estratégica eficaz, sistematizado y profesional.

Sumario

Introducción

BLOQUE 1: ¿Qué es el Plan de Comunicación? Algunos conceptos básicos.

BLOQUE 2: Por qué las administraciones locales deben tener un Plan de Comunicación.

BLOQUE 3: Comunicar con objetivos. La comunicación estratégica a nivel local

BLOQUE 4: ¿Hacia dónde va la comunicación estratégica? Conclusiones y líneas de futuro

Bibliografía

Anexos

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

ADALID RUIZ, PEDRO

“Gobierno abierto. Un pilar para la calidad democrática en el siglo XXI”, en: *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, nº 68/2023, pp. 321-348.

ALONSO LATORRE, MIQUEL ÀNGEL; COYO PUYAL, GUILLEM

“La legitimación activa para impugnar la adjudicación de un contrato basado en un acuerdo marco por parte del licitador no adjudicatario del acuerdo marco. Análisis de la Resolución del TACRC 1376/2023, de 27 de octubre”, en: *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación*, nº 192/2024, pp. 1-8.

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, IGNACIO

“Sostenerla y no enmendarla: la perspectiva de género sigue sin ser ideología. Comentario a la STC 89/2024, de 5 de junio”, en: *Diario La Ley*, nº 10560/2024, pp. 1-10.

BEJARANO LUCAS, JOSÉ MANUEL

“Los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente conforme a la legislación de procedimiento administrativo común: una visión práctica”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 6/2024, pp. 1-10.

BEUNZA IBÁÑEZ, HELENA

“La Directiva europea de eficiencia energética de edificios y la rehabilitación energética de viviendas en alquiler”, en: *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, nº 190/2024, pp. 1-6.

BOSCH ROCA, NURIA; VILALTA FERRER, MAITE

“Diagnóstico y análisis de la situación actual de la hacienda municipal en España”, en: *Anuario de Hacienda Local*, nº 1/2024, pp. 13-41.

CASTILLO BADAL, RAMÓN

“Naturaleza y efectos del acto administrativo que acuerda la liquidación tributaria vinculada al delito contra la Hacienda Pública”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 9/2024, pp. 1-4.

CENTENO, SONSOLES

“Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio”, en: *Diario La Ley*, nº 10577/2024, pp. 1-16.

CHINCHILLA MARÍN, CARMEN

“La revisión de oficio de los actos nulos y sus límites. Una reflexión crítica”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública. Administración de Andalucía*, nº 117/2024, pp. 19-76.

ESCRIBANO GÁMIR, MARÍA CRISTINA

“El acceso de las mujeres a los consejos de administración de las sociedades mercantiles. Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de Representación Paritaria y Presencia Equilibrada de Mujeres y Hombres”, en: *IgualdadES*, nº 11/2024, pp. 255-286.

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN

“La evolución del ordenamiento urbanístico español y su incidencia en el precio de las viviendas”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 115/2024, pp. 4-11.

FERNÁNDEZ NIETO, LIVINA A.

“Los «Planes LGTBIQ +» y la obligatoriedad de su implantación”, en: *Diario La Ley*, nº 10555/2024, pp. 1-12.

FIERRO RODRÍGUEZ, DIEGO

“La banalización de los derechos de propiedad intelectual: de la creación de obras a la generación de contenidos”, en: *Diario La Ley*, nº 10552/2024, pp. 1-9.

GARCÍA ASENCIO, PALMA

“La discutible percepción de las ordenes de restablecimiento de la legalidad urbanística y de su ejecución subsidiaria por la Administración”, en: *Cunial. Revista de Estudios Locales*, nº 275/2024, pp. 78-83.

GARCÍA VALDERREY, MIGUEL ÁNGEL

“Sobre la actuación municipal en el procedimiento para la declaración de montes protectores”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2024, pp. 138-143.

GORRITI BONTIGUI, MIKEL

“La planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas del siglo XXI”, en: *Documentación Administrativa*, nº 13/2024, pp. 10-32.

HERNÁNDEZ OSSÓ, ALEXANDRE

“El fraccionamiento indebido de los contratos a través de la figura del contrato menor y sus consecuencias”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8/2024, pp. 104-116.

LAGUNA DE PAZ, JOSÉ CARLOS

“Cambio normativo, retroactividad y responsabilidad patrimonial de la Administración”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 225/2024, pp. 69-102.

LUJÁN MATOS, GABRIEL

“El recurso contencioso-administrativo y el silencio en los recursos de alzada extemporáneos”, en: *Diario La Ley*, nº 10618/2024, pp. 1-8.

LUQUE ÁLVAREZ, RAFAEL IGNACIO

“El régimen de prescripción de las infracciones urbanísticas en suelos no urbanizables protegidos”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 371/2024, pp. 19-55.

MARCÓ ARBONÈS, MARÍA

“Competencias laborales: una revisión”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 63/2024, pp. 1-26.

MAGRO SERVET, VICENTE

“La «elasticidad» en la determinación del daño moral: 30 criterios para su fijación. ¿Existen límites para fijar el daño moral, o existe «elasticidad»?”, en: *Diario La Ley*, nº 10559/2024, pp. 1-14.

MONTERO CARO, MARÍA DOLORES

“El gobierno abierto como estrategia para fortalecer la democracia en el ámbito local y autonómico”, en: *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, nº 68/2023, pp. 129-150.

NAVARRO EGEA, MERCEDES

“El expediente electrónico y su remisión por la administración a los tribunales”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 203/2024, pp. 19-40.

NAVARRO RODRÍGUEZ, ELENA

“El silencio administrativo. La patología de una Administración ineficaz”, en; *Diario La Ley*, nº 10511/2024, pp. 1-10.

ORTIZ GARCÍA, MERCEDES

“La ciudad compartida: Bienes comunes urbanos y sinergias público-comunes”, en: *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 118/2024, pp. 77-116.

PASTOR PÉREZ, LOURDES

“El reconocimiento extrajudicial de créditos”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 63/2024, pp. 1-25.

PONCE SOLÉ, JULI

“El derecho a la vivienda, la sentencia del Tribunal constitucional nº 79/2024, de 21 de mayo, y la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 372/2024, pp. 17-18.

RABANAL CARBAJO, PEDRO F.

“Régimen de responsabilidad de las personas empleadas públicas: procedimiento disciplinario del personal laboral”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº II-Especial/2024, pp. 57-65.

RIVERO ORTEGA, RICARDO

“La Directiva europea de protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y su paradójico impacto sobre el Derecho administrativo sancionador”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 58/2024, pp. 1-4.

RODRÍGUEZ RAMOS, LUÍS

“Propuesta de reforma de los delitos de falsedad documental”, en: *Diario La Ley*, nº 10519/2024, pp. 1-6.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE; CUEVAS GRANADOS, LUIS

“Cuando y por qué conceptos deben (solo y excepcionalmente) pagar los ayuntamientos tras una anulación urbanística”, en: *Cunal. Revista de Estudios Locales*, nº 275/2024, pp. 58-81.

SÁNCHEZ MARTÍN, PATRICIA

“Esquema práctico de la omisión de la función interventora en la Administración Local”, en: *Auditoria pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*, nº 83/2024, pp. 47-56.

SEGARRA TORMO, SANTIAGO

“Automatización en los procedimientos administrativos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 11/2024, pp. 53-63.

SORIA MARTÍNEZ, GABRIEL

“La desordenación urbanística: los ataques al planeamiento desde la amenaza de su nulidad a las nuevas normas positivas de aplicación directa”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 373/2024, pp. 19-40.

VALLE MUÑOZ, FRANCISCO ANDRÉS

“La prórroga tácita indefinida del contrato de trabajo temporal como manifestación del principio de estabilidad en el empleo”, en: *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 174/2024, pp. 11-40.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO

“Conflictos normativos en el sistema de Derecho local”, en: *Anuario de Derecho Municipal*, nº 17/2024, pp. 23-47.

VILLORIA, MANUEL

“Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la Administración pública”, en: *GAPP. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 36/2024, pp. 7-21.



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