

# Revista digital CEMCI

Número 66: abril a junio 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**

- Isidre MARTÍ I SARDÁ: La contratación menor simplificada: especialidades de los regímenes autonómicos.
- Francisco SÁNCHEZ FONTA: Implantación del nuevo proceso de estabilización del empleo público temporal a partir del art.20.dos.4 de la Ley por el que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2023.
- Alicia SOLANA PÉREZ: La puesta en valor de la formación y el aprendizaje en las Administraciones Públicas y el liderazgo del CEMCI en el ámbito local, a través de su sistema de aprendizaje.

### **3.- Trabajos de evaluación**

- Jorge DORADO RODRÍGUEZ: Los derechos de los ciudadanos en las relaciones electrónicas con las administraciones: el derecho a la buena administración electrónica y la carta española de derechos digitales.
- Víctor MORCILLO SORIANO: La problemática del relevo generacional en la administración pública local.
- Manuel Jesús SALAS VALENCIANO: La entrevista conductual estructurada en los procedimientos de selección y provisión de puestos de personal directivo profesional en las administraciones públicas.

### **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 ha celebrado exitosamente durante los días 12 y 13 de Junio de 2025, y del que deseamos agradecer tanto a los ponentes como a los asistentes al Congreso su participación y colaboración en el mismo.

El Congreso concluyó con un gran éxito, destacando tanto por su nivel académico como por su carácter conmemorativo. El evento reunió a reconocidos expertos y profesionales en siete mesas de debate centradas en temas de máxima actualidad para las entidades locales, culminando con una conferencia magistral a cargo de D.<sup>a</sup> María Jesús Gallardo Castillo, presidenta del Consejo Consultivo. Se abordaron cuestiones clave relacionadas con la innovación, la modernización y el desarrollo estratégico local, consolidando al CEMCI como un referente nacional en estos ámbitos. En la pagina web del CEMCI se puede ver un [resumen](#) de lo acontecido.

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 de D. Isidre MARTI I SARDA, Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Secretario Municipal de Categoría Superior y Profesor Asociado Universitario, que nos ofrece un interesante artículo sobre “La contratación menor simplificada: especialidades de los regímenes autonómicos”, en el que analiza tanto la normativa estatal como autonómica, centrándose en el régimen jurídico de los contratos menores.

A continuación, se ha seleccionado un artículo de D. Francisco SÁNCHEZ FONTA, Secretario Municipal, titulado “Implantación del nuevo proceso de estabilización del empleo público temporal a partir del art.20.dos.4 de la Ley por el que se aprueban los Presupuestos

Generales del Estado para 2023”, en el que hace un recorrido por la legislación reguladora de la estabilización de empleo temporal hasta culminar con las novedades incluidas en la Ley de Presupuestos para el año 2023.

Para terminar la sección, se incluye un trabajo sobre “La puesta en valor de la formación y el aprendizaje en las Administraciones Públicas y el liderazgo del CEMCI en el ámbito local, a través de su sistema de aprendizaje”, elaborada por Dña. Alicia SOLANA PÉREZ, Directora del CEMCI, en la que hace una valoración positiva de la celebración del Congreso, así como el papel actual del aprendizaje en el sector público y en especial al sector público local, reflexionando sobre quien tiene que liderar y asumir responsabilidad de ello, qué hay que hacer y cómo debe ser el modelo de aprendizaje.

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 D. Jorge DORADO RODRÍGUEZ, Secretario de Entrada del Ayuntamiento de Zafra, sobre la “Los derechos de los ciudadanos en las relaciones electrónica con las administraciones: el derecho a la buena administración electrónica y la carta española de derechos digitales”, presentado para obtener el Certificado de Aprovechamiento del Curso Los medios electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico previsto en la Ley 39/2015 (LPACAP).

A continuación, el Trabajo de Evaluación de D. Víctor MORCILLO SORIANO, Secretario General del Ayuntamiento de Moratalla, sobre la “La problemática del relevo generacional en la administración pública local”, presentado para la obtención del Diploma de especialización en Gestión Pública Local.

Para finalizar, el Trabajo de Evaluación de D. Manuel Jesús SALAS VALENCIANO, Responsable de Dirección y Gestión de Personas en el Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado y Profesor Sustituto Interino en la Universidad de Huelva, elaborado para la obtención del Diploma de especialización en Gestión Pública Local, y que trata sobre “La entrevista conductual estructurada en los procedimientos de selección y provisión de puestos de personal directivo profesional en las administraciones públicas”.

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 66/2025**



## LA CONTRATACION MENOR SIMPLIFICADA: ESPECIALIDADES DE LOS REGIMENES AUTONOMICOS.

Isidre MARTI I SARDA.

*Secretario municipal de Categoría Superior y Profesor asociado universitario.*

### SUMARIO.

1. Introducción.
2. Normativa Estatal.
3. Normativa Autonómica.
4. Régimen jurídico de los gastos menores
  - 4.1 . Requisitos para la aprobación.
  - 4.2. . Limites
  - 4.3. Simplificación de las obligaciones de transparencia y publicidad contractual.
  - 4.4. Tramitación de los pagos menores.
  - 4.5. La Fiscalización de los pagos menores.
5. Los anticipos de Caja Fija.
6. Los pagos menores en el Decreto Ley 3/2025 de 4 de marzo de Catalunya.
7. Conclusiones.
8. Bibliografía.

### 1. INTRODUCCIÓN.

Entre un 80% o 90% de los contratos de nuestras administraciones se efectúan mediante la contratación menor de acuerdo con las memorias de los diferentes organismos Consultivos (Juntas consultivas de contratación, y ORiesCon) y dentro de estos mayoritariamente los contratos menores o pagos menores por importe máximo de 5000 euros también son la mayoría.

Por tanto, estos contratos son los más utilizados por nuestras administraciones y constituyen el equilibrio perfecto entre la simplificación procedimental, agilidad y

eficiencia versus la interpretación restrictiva garantista para evitar el uso fraudulento, la contratación irregular y la comisión de delitos.

La normativa contractual y su interpretación por los órganos consultivos no está exenta del balanceo de los tiempos, de menor a más exigencia tal como podremos comprobar. En la actualidad la administración está sujeta a la necesidad de simplificación administrativa no solo por eficiencia y eficacia de los recursos públicos sino también por una demanda más grande de los diversos ámbitos sociales que quieren relacionarse con la administración de forma diferente, más ágil, rápida y por tanto también contratar de forma más simplificada.

Fruto de esta necesidad social las administraciones autonómicas y el propio estado han intentado modernizar nuestro “contrato rey”, mediante la implantación de la contratación menor simplificado o los pagos menores.

## 2. NORMATIVA ESTATAL.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, el art. 111 TRLCSP preveía un régimen simplificado para los denominados contratos menores, cuya tramitación sólo requería la aprobación previa del gasto y la incorporación de la factura en el expediente, sin que se estableciera ningún procedimiento para su adjudicación por el órgano de contratación, por lo tanto, carente del carácter formal del resto de contratos públicos<sup>1</sup>. El artículo 138 del TRLCSP estipulaba que los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 111 del TRLCSP. Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 206 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

<sup>1</sup> BAUZA MARTORELL, F.J “Contratación verbal, revisión de oficio y enriquecimiento injusto”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181, 2016, pp. 227-252.

Esto implicaba que era posible efectuar una “contratación verbal”<sup>2</sup> previa y posteriormente se perfeccionaba el contrato con la aprobación del gasto e incorporación de la factura. Este sistema fue criticado en su momento porque era una medida que podía provocar la arbitrariedad y la posible corrupción que se vio modificado por la LCSP.

La aprobación de la LCSP<sup>3</sup> comportó algunos cambios en los contratos menores en relación a la reducción del importe objeto de contratación y la exigencia de más requisitos para el perfeccionamiento de los mismos, exigiéndose una fase previa de “contratación” y otra de presentación y tramitación de las facturas.

Igualmente, la LCSP prohibía como regla general la contratación verbal. De conformidad con el art. 37.1 LCSP «*Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1 el carácter de emergencia*», es decir, sólo se puede contratar verbalmente cuando la administración tenga que actuar de manera inmediata con motivo de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Se trata de un procedimiento absolutamente excepcional que elude los principios de concurrencia, publicidad e igualdad con motivo de la concurrencia de alguno de los supuestos establecidos en el epígrafe 1 del art. 120 LCSP.

Asimismo, las previsiones contenidas en el art. 118 de la LCSP exigen una serie de requisitos sustantivos y procedimentales en relación a los contratos menores, la inobservancia de los cuales viciarían de nulidad dicha contratación. La Junta Consultiva de Contratación del Estado (JCCAE), en su Informe nº 40/2018, de 10 de diciembre<sup>4</sup>,

---

<sup>2</sup> GALAN GALAN, A, “La problemática de la contratación menor en el ámbito local. Los polémicos requisitos “adicionales” no previstos en el artículo 118 de la LCSP. Ciclo seminarios de actualización jurídica local “Josep Maria Esquerda” 2024 tercera sesión, 15 de marzo de 2024.

<sup>3</sup> MARTINEZ FERNANDEZ, J.M. “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del Sector Público” El Consultor de los Ayuntamientos RECAP 20/2017. Madrid.

<sup>4</sup> “(...) no cabe admitir con carácter general que actos como el informe de necesidad del contrato, la aprobación del gasto o el informe sobre el artículo 118.3 LCSP, así como los trámites específicos del contrato menor de obras, puedan ser posteriores a la ejecución de la prestación y unirse a la factura en el momento de su recepción por el centro gestor. Tal circunstancia daría lugar a la extemporaneidad de tales actos y representaría una tramitación incorrecta del expediente de contratación en el caso del contrato menor.”.

considera que los tramites específicos del contrato menor no pueden ser posteriores a la ejecución de la prestación.

En consecuencia, la concertación de las prestaciones sin la existencia de un acto escrito previo, salvo en los supuestos determinados en el art. 120.1 LCSP, comporta la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1 e) LPAC, por haberse prescindido absolutamente y totalmente del procedimiento legalmente establecido.

Igualmente, el artículo 118.3 LCSP<sup>5</sup> exigía la justificación de que no se han suscrito más contratos menores con el mismo contratista que individualmente superen la cifra del importe del contrato menor. Este artículo dio lugar a innumerables informes de las juntas consultivas en relación a la interpretación del mismo:

- Informe 41/2017 y 42/2017 de JCCAE,”. la finalidad es justificar la no alteración indebida del objeto del contrato”. “La ley no contempla una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad. El informe de necesidad del contrato debe ir firmado por el titular del órgano de contratación sin que pueda substituirse por un mero acuerdo de inicio”.
- El plazo de un año se cuenta a partir del año inmediatamente anterior a la aprobación del nuevo contrato sin que esto suponga una aplicación retroactiva de la nueva ley de contratos (Informe 5/2018 de la JCCAE). La JCCACat informe 1/2018, consideró que el periodo anual es conveniente computarlo por el ejercicio presupuestario.
- La JCCAAra en su informe 3/2018 de 13 de febrero considera que la regla de incompatibilidad que establece el artículo 118.3 debe operar en relación a la misma tipología de contratos a aquel que pretenda

<sup>5</sup> “3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a). 2.”

adjudicarse de manera sucesiva. Que la regla resulta de aplicación respecto a cada uno de los órganos de contratación no respecto de la entidad. En la misma línea el informe 1/2018 de la JCCAMad y la Recomendación 1/2018 de la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco e Informe 1/2018 de la JCCAGal de 25 de abril reafirmando el carácter del ejercicio presupuestario para el cómputo del año e incluyendo en el cómputo los contratos menores mediante sistema de pago de anticipo de caja.

Posteriormente el artículo 118 en su apartado 5<sup>o</sup> de la LCSP fue modificado por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero que introdujo los pagos menores mediante el sistema de anticipos de caja o similar. Cabe decir que dicha modificación es posterior a la pionera aprobación de las disposiciones de las Comunidades Autónomas de Extremadura y Baleares en relación a los pagos menores. La idea es volver un poco a la tramitación de los contratos menores del TRLCSP.

### 3. **NORMATIVA AUTONÓMICA.**

Hay que tener en cuenta que de conformidad con la disposición final primera de la LCSP el artículo 118.5 de la LCSP tiene el carácter de normativa básica pudiéndose ser objeto de desarrollo por parte de las CCAA

Conscientes de la complejidad de la contratación menor diversas Comunidades autónomas han efectuado un desarrollo normativo del artículo 118, de la LCSP estableciendo un sistema de **pagos menores o contratación menor simplificada**.

La idea de este procedimiento especial de gasto en el ámbito contractual es que se simplifica el procedimiento de los contratos menores constando únicamente de una sola fase consistente en la presentación y aprobación de la factura correspondiente sin

---

<sup>6</sup> **Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.**

5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

más trámite. La técnica utilizada es una ampliación de los supuestos del sistema de pago de los anticipos de caja fija o similar de forma que se evita los posibles supuestos de nulidad de pleno derecho que pueda comportar la presentación de facturas sin la previa concertación de todos los requisitos legales establecidos en el artículo 118 de la LCSP.

En este sentido podemos destacar las regulaciones efectuadas por las Comunidades Autónomas de Extremadura<sup>7</sup>, Baleares<sup>8</sup>, Canarias<sup>9</sup>, Aragón<sup>10</sup>, Andalucía<sup>11</sup> y Catalunya<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> “Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura.

**Artículo 20. Contratos menores.**

2. Los contratos menores cuyo precio sea inferior a 5.000 euros, IVA incluido, con cargo a gastos corrientes, constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En la tramitación del expediente de estos contratos menores la aprobación del gasto se producirá al tramitar la cuenta justificativa de caja fija o con la tramitación contable de los gastos y se exigirá únicamente la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que establezcan las disposiciones que le resulten aplicables. Asimismo, estarán exceptuados de inscripción en el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.”

<sup>8</sup> “Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2019

**Disposición adicional segunda. Gastos menores.**

1. Son gastos menores los gastos derivados de suministros y servicios de cuantía inferior a 5.000 euros, excluido el impuesto sobre el valor añadido.

Dicha cuantía podrá ser modificada, mediante un acuerdo, por el Consejo de Gobierno.

2. Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental, sin perjuicio de los actos de ejecución presupuestaria a que se refiere el apartado 3 de esta disposición y de la comprobación de que el contratista no ha suscrito a lo largo de los doce meses anteriores otros contratos menores del mismo tipo y prestaciones similares por un importe total igual o superior a 15.000 euros.

Quedan exceptuadas de esta comprobación, y por tanto no se computarán a los efectos del cálculo del importe total a que se refiere el párrafo anterior, los gastos inferiores a 200 euros o, en su caso, a la cuantía que establezca a este efecto el Consejo de Gobierno.”

En todo caso los gastos menores a que se refiera esta disposición adicional constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la mencionada Ley 9/2017, por lo que no se tienen que publicar en el perfil del contratante ni se tienen que remitir y comunicar a la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears y al Registro de Contratos del Sector Público, ni tampoco al Registro de Contratos de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

3. Sin perjuicio de las normas especiales relativas a los pagos a justificar, el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado.

<sup>9</sup> Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «NEXT Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Disposición adicional séptima. Gastos menores.**

1. Con carácter general, los contratos de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado fuera inferior a 5.000 euros, IGIC excluido, se considerarán gastos menores. El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere de la aprobación del gasto y que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado. Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria señalados, que podrán acumularse en un único acto simultáneo de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación.

En todo caso, los gastos menores constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

2. Con cargo a los anticipos de caja fija, podrán realizarse pagos individualizados por importe que no exceda de 5.000 euros, quedando modificado el límite contenido en el apartado segundo del artículo 9 del Decreto 151/2004, de 2 de noviembre, por el que se regula el régimen de provisiones de fondos a las habilitaciones de pagos de la Administración



En todo caso los gastos menores a que se refiera estas regulaciones constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la mencionada Ley 9/2017, por lo que no se tienen que publicar en el perfil del contratante ni se tienen que remitir y

pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y se aprueba el sistema informático contable con la denominación de Si hábil.

<sup>10</sup> Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**Disposición adicional octava. Gastos menores.**

1. Los contratos de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado no exceda de 5.000 euros, IVA excluido, se considerarán gastos menores. En todo caso, los gastos menores constituyen pagos menores a los efectos establecidos en el inciso final del artículo 63.4, el tercer párrafo del artículo 335.1 y el tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

2. El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requerirá justificación de la prestación correspondiente mediante la presentación ante el órgano competente de la factura o del documento equivalente, que será debidamente conformado, sin perjuicio de las normas especiales sobre pagos a justificar. Los gastos menores no requerirán ninguna tramitación procedimental adicional a estos actos de gestión presupuestaria.

<sup>11</sup> Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados. - Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 15-03-2011. Artículo 56 introducido por el apartado dos del artículo 76 del D.-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 («B.O.J.A.» 16 febrero).

Artículo 56. Contratos menores cuyo precio sea inferior a 5.000 euros.

Los contratos menores de obras, servicios y suministros tramitados por la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales y los consorcios adscritos en virtud del artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía cuyo pago sea único y se efectúe a través del sistema de anticipos de caja fija o priorización de pagos menores, regulado en la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, de 24 de julio de 2018, por la que se regula el procedimiento de anticipo de caja fija y la priorización de pagos menores, u otro similar, cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido y sean financiados exclusivamente con fondos propios, no exigirán la emisión del informe previsto en el artículo 118.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En estos casos el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos solo requerirá la presentación ante el órgano competente de la factura o del documento equivalente y la conformidad a la prestación, sin perjuicio de las normas especiales sobre pagos a justificar.

2. Los contratos descritos en el apartado anterior constituyen pagos menores a los efectos establecidos en el inciso final del artículo 63.4, el tercer párrafo del artículo 335.1 y el tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En este sentido quedan exceptuados de la obligatoria publicación en el perfil de contratante y de la obligación de inscripción en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía, prevista en el artículo 28 del presente Decreto.

<sup>12</sup>El Decreto ley 3/2025 de 4 de marzo por el que se adoptan medidas urgentes en materia de contratación pública de Catalunya.

Artículo 4 Pagos menores

1. Los contratos de obras, servicios y suministros de valor estimado igual o inferior a 5.000 euros, IVA excluido, realizados por los órganos de contratación de Cataluña con operadores económicos con capacidad de obrar y que cuenten con la habilitación profesional cuando sea necesaria, se consideran pagos menores a efectos de tramitarlos.

2. El reconocimiento de la obligación y el pago de estos gastos menores solo requieren la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente o documento equivalente que justifique la realización de la prestación, y no requieren ninguna tramitación procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria mencionados. Esta consideración de pagos menores no altera el régimen de publicidad establecido por la normativa catalana de transparencia.

3. Se pueden suscribir contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este precepto para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado en conjunto de los diversos contratos no exceda en una misma anualidad el límite máximo para la contratación menor que corresponda a la tipología de contrato de que se trate. En cualquier caso, en la suscripción de contratos que generen pagos menores hay que diversificar los operadores económicos escogidos como contratistas, siempre que resulte posible y adecuado.

4. La concurrencia de los requisitos que habilitan poder llevar a cabo contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este artículo no impide que, siempre que sea la opción más idónea para el uso eficiente de los recursos públicos y de acuerdo con los principios de publicidad, libre concurrencia y competencia, se puedan satisfacer las necesidades a cubrir con estos contratos mediante la tramitación de un procedimiento de contratación o un sistema de racionalización de la compra.

comunicar a los órganos autonómicos de fiscalización ni al Registro de Contratos del Sector Público, ni tampoco al Registro de Contratos de la comunidad autónoma. Sin perjuicio de las normas especiales relativas a los pagos a justificar, el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado. Este procedimiento en principio está reservado para gastos de cuantía inferior a 5000€ y el reconocimiento de la obligación y el pago de estos gastos menores solo requieren la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente o documento equivalente que justifique la realización de la prestación, y no requieren ninguna tramitación procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria mencionados. Cabe mencionar la diferencia de importes en relación a la aplicación de los pagos menores, mientras el artículo 118.5 aplica los pagos menores a los que no superen los 5000€ y por el contrario los artículos 63.4, 335.1 y 346.3 de la LCSP hacen referencia a los pagos menores inferiores a 5000€. Esta diferencia puede comportar por ejemplo que un contrato menor de 5000€ se le puede aplicar la tramitación procedimental del artículo 118.5 de la LCSP y en cambio no se vería beneficiado de la simplificación de publicación y comunicaciones del resto de artículos.

#### **4. REGIMEN JURÍDICO DE LOS GASTOS MENORES.**

El régimen jurídico lo constituye la aplicación de la LCSP y el marco normativo autonómico.

Las principales características de los gastos menores o contrato menor simplificado son las siguientes:

- Son contratos menores a los cuales se les aplica un procedimiento especial de simplificado de concertación y de pago.

- El objeto de los pagos menores sería el mismo de los contratos menores<sup>13</sup> es decir, puede abarcar los contratos de obras, servicios y suministros, incluso los contratos de carácter intelectual<sup>14</sup>. También es aplicable a los contratos privados (de creación e interpretación artística y literaria y patrocinio)<sup>15</sup> y los contratos administrativos especiales<sup>16</sup>.
- Aplicable a la CCAA y a la Administración local y a su respectivo sector público.
- La regulación de desarrollo se materializa por ley a excepción de Andalucía que lo efectúa por norma reglamentaria.
- El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado
- Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria señalados, que podrán acumularse en un único acto simultáneo de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación.

#### **4.1. Requisitos para la aprobación.**

- Informe justificación de la necesidad del órgano de contratación.
- Justificación de la insuficiencia de medios en los contratos de servicios y que no se instrumenta la contratación de personal mediante contratos menores.
- Requisitos específicos del tipo de contratos como el proyecto o informe supervisión de proyectos en el contrato de obras.

<sup>13</sup> SANCHEZ MARTIN, P, “Cuestiones relativas al contrato menor en la administración local” Revista digital CEMCI. Núm.60 octubre-diciembre de 2023.

<sup>14</sup> Informe de la JCCAE núm. 92/2018

<sup>15</sup> Informe de la JCCAE núm. 7/2018 y 36/2018

<sup>16</sup> Informe de la JCCAE núm. 87/20 y en sentido contrario el informe de la JCCAE núm. 38/05

- El Importe máximo es de 5000 € por cada pago menor. No obstante, la CCAA de Baleares prevé la posibilidad de modificación del importe, por acuerdo del Consejo de Gobierno. Asimismo, en Catalunya se prevé que se puedan suscribir contratos que generen pagos menores de menos de 5000€ para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado en conjunto de los diversos contratos no exceda en una misma anualidad el límite máximo para la contratación menor que corresponda a la tipología de contrato de que se trate. Y en Catalunya se prevé la sucesión de pagos menores por importe máximo de 5000€ hasta el límite del contrato menor.
- Es necesaria la comprobación de que el contratista no ha suscrito a lo largo de los doce meses anteriores otros contratos menores del mismo tipo y prestaciones similares por un importe total igual o superior a 15.000 euros. Quedan exceptuadas de esta comprobación, y por tanto no se computarán a los efectos del cálculo del importe total a que se refiere el párrafo anterior, los gastos inferiores a 200 euros o, en su caso, a la cuantía que establezca a este efecto el Consejo de Gobierno (Baleares). No obstante, dicha disposición autonómica se debería poner en el contexto temporal que se dictó en base a la regulación del original artículo 118 de la LCSP que disponía en iguales términos y que fue derogada por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero
- Operadores con capacidad de obrar y que cuenten con la habilitación profesional cuando sea necesaria, se consideran pagos menores a efectos de tramitarlos. Esto implica la comprobación o declaración responsable correspondiente.
- No está sujeto a fiscalización previa de acuerdo 219 TRLRHL y 17 b) del RCIL.

- No exigirán la emisión del **informe del órgano de contratación**<sup>17</sup> que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales máximos del contrato menor de conformidad con el artículo previsto en el artículo 118.2 en relación al 118.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre<sup>18</sup>. La omisión es susceptible de determinar la nulidad de pleno derecho<sup>19</sup>
- En relación a la necesidad del **informe jurídico**, hay que recordar los dictámenes de la JCCAE<sup>20</sup> y de la JCCACat núm. 7/2019<sup>21</sup> en relación a la exigencia de informe jurídico en los expedientes de contratación del artículo 118 de la LCSP y la Recomendación 1/2023 de la JCCACan e Informe 3/2023 JCCAGal en contra de la exigencia del informe jurídico. Y finalmente hacer referencia al Informe de la JCCACat de 31 de enero de 2020 que lo excluye expresamente de los pagos menores<sup>22</sup> y también por la literalidad de la propia ley al excluirse expresamente la adición de cualquier requisito adicional a parte de los presupuestariamente exigibles.
- No es obligatorio solicitar 3 presupuestos salvo disposición del propio órgano de contratación. La Administración del Estado estaría obligado a solicitar 3 presupuestos de acuerdo con la instrucción 1/2019 de 28 de

<sup>17</sup> Informe 1/2018 de la JCCACat.

<sup>18</sup> 2. *En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior*

<sup>19</sup> Dictamen 395/2024 del Consejo Consultivo de Andalucía.

<sup>20</sup> Informe 21/2021 JCCAE. "La Disposición adicional tercera.8 de la LCSP exige el informe jurídico del Secretario de la entidad local antes de la aprobación de los expedientes de contratación también en el caso de los contratos menores."

<sup>21</sup> "El informe jurídico preceptivo de la Secretaría en la aprobación de expedientes de contratación de las entidades locales se prevé en la disposición adicional tercera de la LCSP para todos los expedientes de contratación, sin exceptuar los expedientes de contratos menores y con independencia del número de habitantes del municipio, si bien en los de gran población debe emitirlo la persona titular de la asesoría jurídica. La aplicación en estos casos de la posibilidad prevista en la normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, de sustituir el informe del secretario por una nota de conformidad, se considera adecuada e incluso necesaria, para preservar la agilidad que debe caracterizar los contratos menores."

<sup>22</sup> "Se puede considerar conforme con la normativa de contratación pública y los principios que la inspiran, en aras de una mayor y mejor eficiencia, tanto en la utilización de los fondos públicos como en la actuación de las entidades del sector público, que en la tramitación de los contratos menores de las entidades locales que se abonen mediante el sistema de pago de anticipos de caja fija o algún otro similar para efectuar pagos menores no sea necesario incorporar el informe jurídico de la Secretaría"

febrero de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (Oirescon)

- En cualquier caso, en la suscripción de contratos que generen pagos menores hay que diversificar los operadores económicos escogidos como contratistas, siempre que resulte posible y adecuado (Catalunya). Se introducen una redacción que puede crear confusión por entender cuando es conveniente o no la diversificación de operadores económicos.
- La concurrencia de los requisitos que habilitan para poder llevar a cabo contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este artículo no impide que, siempre que sea la opción más idónea para el uso eficiente de los recursos públicos y de acuerdo con los principios de publicidad, libre concurrencia y competencia, se puedan satisfacer las necesidades a cubrir con estos contratos mediante la tramitación de un procedimiento de contratación o un sistema de racionalización de la compra (Catalunya). Estas dos disposiciones establecidas por la normativa catalana crean a mi parecer confusión e inseguridad en los operadores de las administraciones y que en definitiva abocaran a nuestras administraciones a establecer unas normas o protocolos para aplicar dichas disposiciones y que francamente no aportan nada a un procedimiento que en principio tiene que ser rápido.

#### 4.2. Límites

La LCSP impone varias condiciones y límites para prevenir abusos.:

- Por un lado, un contrato menor **no puede tener duración superior a un año ni ser prorrogado** (art. 29.8 LCSP)<sup>23</sup>, a excepción de los contratos complementarios. Si se puede producir una prórroga cuando el contrato inicial era menor al año hasta el máximo del año. También se puede

<sup>23</sup> PEIRO GARCIA-MACHIREÑA, P. “Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor” RCAP núm. 4/2024.

producir que las necesidades a satisfacer superen el año o que en contratos de resultado no se puede efectuar en el plazo previsto.

- Puede ser modificado siempre que la modificación no pueda superar los límites cuantitativos que establece la LCSP para los contratos menores<sup>24</sup>.
- Se pretende satisfacer una **necesidad puntual** en un ejercicio, no generar una relación continuada más allá de ese plazo.
- Por otro lado, **se prohíbe dividir artificialmente un contrato en varios menores** para eludir los requisitos de publicidad o procedimiento. El art. 99.2 LCSP es explícito en tal sentido:

“No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.”

En la práctica, esto significa que no se pueden encadenar contratos menores para una misma prestación periódica, si con ello se está evitando licitar un contrato de importe mayor.

- Por otro lado, la doctrina interpreta que los contratos menores solo **ampan prestaciones puntuales o no previsibles**, no aquellas de vocación de permanencia en el tiempo. Si lo esporádico se convertiría en permanente, estructural y continuo, estamos obligados a licitar. De, este modo, no sería ajustado a derecho cubrir mediante contratos menores sucesivos un servicio que se requiere mes a mes de forma estable. Los contratos menores solo pueden utilizarse para satisfacer necesidades puntuales y esporádicas, concretas y perfectamente definidas, y urgentes. A sensu contrario, no pueden utilizarse contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles, como se indica en el Informe del TCU número 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de fiscalización de los contratos menores del INSS del ejercicio 2013.

<sup>24</sup> JCCAЕ núm. 4/2001 de 4 de abril sobre la modificación contractual de los contratos menores.

En resumen, el régimen general estatal prohíbe explícitamente el uso reiterado del contrato menor para necesidades de carácter periódico o estructural. La JCCAE, en informes como el núm. 8/2020 o el núm. 69/2008, ha reiterado que la prohibición de fraccionamiento busca impedir la elusión de la libre competencia mediante la repetición de menores.

El [Dictamen 211/2021](#)<sup>25</sup>, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de 14 de abril de 2021, ratifica el criterio de que los contratos menores no deben ser utilizados para cubrir necesidades que correspondan a prestaciones periódicas o recurrentes, de forma, que cada año, respondan a una misma necesidad para el órgano de contratación, y puedan, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichos contratos.

Concluyendo que, dado que la contratación menor debe ser utilizada para atender necesidades puntuales, no previsibles y no repetitiva con las matizaciones establecidas en el presente Dictamen, la necesidad de justificar *"la urgencia y la imposibilidad de acudir a un procedimiento abierto, aunque el legislador no lo haya señalado expresamente"*.

Añadiendo el citado Dictamen dos matizaciones interesantes:

- Dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP 2017), a juicio de este órgano consultivo, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor.
- Respecto los gastos satisfechos mediante el anticipo de caja fija, los gastos recurrentes cuyo valor estimado en cómputo anual sea inferior a los 5.000 euros, puedan adjudicarse mediante contratos menores, cuando

<sup>25</sup> En igual sentido el Informe 10/2014 de la JCCACat.



el pago se efectúe a través de anticipos de caja fija o un sistema equivalente. Lo que supone, por tanto, acudir a un contrato menor para atender gastos periódicos y repetitivos, teniendo en cuenta que la naturaleza del procedimiento de anticipo de caja es precisamente, atender esos gastos periódicos y repetitivos y que esta posibilidad es reconocida expresamente por la propia ley de contratos, aunque para contratos por importe inferior a 5.000 euros.

En un sentido parecido se manifiesta la [Recomendación nº 1/2019](#) de 4 de diciembre de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias sobre eficiencia en la contratación pública relativa a los contratos menores o de escasa cuantía en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que recomienda que los contratos menores cuyo valor estimado no supere el límite del importe que en cada administración pública se fije para el abono por anticipo de caja fija, en aras al principio de eficiencia en el gasto que reconoce expresamente la LCSP y cumpliendo lo señalado en esta recomendación, es suficiente el informe de necesidad y la factura correspondiente debidamente validada (recomendación 3ª). Ratificando con ello que hay contratos menores que pueden ser satisfechos a través de los anticipos de caja fija con una tramitación más simplificada y admitiendo el carácter periódico y repetitivo de los contratos menores que se satisfaga a través de anticipos de caja fija, por lo que da a entender la posibilidad de que este criterio se aplique a todos los gastos por importe menor de 5.000 euros.

Frente a la posibilidad de la contratación menor recurrente cabe oponer las consecuencias del fraccionamiento indebido<sup>26</sup> así el Dictamen núm. 297/2015 de 29 de Julio del CCCan que considera que “se prescindió completamente de las normas procedimentales de la contratación administrativa al realizarse un fraccionamiento fraudulento e ilícito del objeto del contrato mediante la suscripción sucesiva de diversos contratos menores para cubrir necesidades recurrentes que formarían parte de un mismo contrato”.

---

<sup>26</sup> CASARES MARCOS, A. “El contrato Menor en el ámbito local” Seminario de Derecho Local, Federación de Municipios de Catalunya, 2025.

Por tanto, cabe determinar la interpretación restrictiva<sup>27</sup> de la posibilidad de fraccionamiento de los contratos para evitar la nulidad o consecuencias penales para sus autores (Informe de la JCCACan núm..1/2010 e Informes de la JCCAE núms.69/08, 41/18, 42/18 y 73/18).

Finalmente destacar el Informe 2/2022 de 27 de julio de la JSCA contraria a las actuaciones periódicas y repetitivas mediante sucesivos contratos menores; *“Los contratos para cubrir necesidades periódicas y repetitivas del Ayuntamiento consultante no deberían adjudicarse por sucesivos contratos menores en el tiempo, so pena de incumplir los principios de la contratación pública. La existencia del procedimiento abierto simplificado del artículo 159 de la LCSP, facilita el cumplimiento de estos principios y es un procedimiento ágil y eficaz “*

#### **4.3. Simplificación de las obligaciones de transparencia y publicidad contractual.**

Igualmente, desde un punto de vista de trámites se simplifica los mismos al tenor siguiente:

- No es necesario la formalización del contrato o del encargo correspondiente.
- Excepción de proceder a la publicación del contrato de acuerdo con el art. 63.4 LCSP<sup>28</sup>.
- No remisión información al Tribunal de Cuentas de conformidad art. 335.1<sup>29</sup> de la LCSP.

<sup>27</sup> ENFEDAQUE MONTES, G, “ Doctrina de la JCCACat sobre fraccionamiento del objeto de los contratos” Jornada sobre l’aplicació del Decret Llei 3/2025, de 4 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública de L’Escola d’Administració Pública de Catalunya.

<sup>28</sup> La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

- No remisión información al Registro de contratos del Sector Público ni registros autonómicos de acuerdo art. 365.3<sup>30</sup> de la LCSP.
- Eliminar la obligación del informe previo justificativo y de la certificación expresa sobre la ausencia de fraccionamiento exigidos por la LCSP 2017 para contratos menores de acuerdo 118.5 LCSP.

#### 4.4. Tramitación de los pagos menores.

La tramitación de los pagos menores consiste en la presentación y aprobación de la factura por el órgano competente, previa comprobación de la capacidad del empresario y de la ejecución de las prestaciones. Debiéndose proceder a la aprobación y al pago en los plazos legalmente establecidos en el artículo 198 de la LCSP.

Los requisitos exigibles para los contratos menores se hallan básicamente contenidos en los artículos 118 y 131.3 de la LCSP y que serían los siguientes:

- Importe del contrato y plazo para verificar que sea contrato menor.
- Aprobación del gasto e incorporación de la factura correspondiente por el órgano competente que será la Alcaldía sin perjuicio de las delegaciones que se puedan efectuar
- Comprobar la Capacidad de obrar o habilitación profesional del empresario. Que normalmente se efectuará mediante el sistema de declaración responsable.

<sup>29</sup> Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación

<sup>30</sup> Se exceptuarán de la comunicación señalada en este apartado los contratos excluidos por la presente Ley y aquellos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. En el resto de contratos inferiores a cinco mil euros, deberá comunicarse el órgano de contratación, denominación u objeto del contrato, adjudicatario, número o código identificativo del contrato e importe final.

#### 4.5. La fiscalización de los pagos menores.

Los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa tal y como se establece en los artículos 219.1 del TRLRHL<sup>31</sup> y 17 del RCIL<sup>32</sup> e igualmente los pagos menores a mayor abundamiento. Así, por lo tanto, procede examinar que supone la exención de la fiscalización previa y que requisitos pueden ser objeto de control previo por el órgano de control interno vía intervención del acto de reconocimiento de la obligación.

En este sentido también son muy interesantes los informes del Tribunal de Cuentas en relación a los informes de fiscalización de los contratos menores.

Así la exención se refiere a la fiscalización previa, pero no a las fases posteriores del gasto, señaladamente a la intervención previa del reconocimiento de la obligación.

De acuerdo con ENRIQUEZ MOSQUERA<sup>33</sup>, las cuestiones que deben ser objeto de comprobación con motivo del reconocimiento de la obligación, también en el caso de los contratos menores, se establecen en el artículo 19 del RCIL, según el cual, sin perjuicio del régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos contemplado en el artículo 13, al efectuarse la intervención previa de la

---

<sup>31</sup> **Artículo 219. Fiscalización previa.**

1. No estarán sometidos a intervención previa los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

<sup>32</sup> **Artículo 17. Exención de fiscalización previa.**

No estarán sometidos a la fiscalización previa prevista en el artículo 7.1.a):

- a) Los gastos de material no inventariable.
- b) Los contratos menores.
- c) Los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.
- d) Los gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

<sup>33</sup> ENRIQUEZ MOSQUERA, J.J. “Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento (2020) Revista digital CEMCI Núm. 46.

liquidación del gasto o de reconocimiento de obligaciones se deberá comprobar, además:

- a) “Que las obligaciones responden a los gastos aprobados y en su caso fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente que es el supuesto de la aplicación de la técnica de los anticipos de caja fija.
- b) Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:
  - 1º Identificación del acreedor.
  - 2º Importe exacto de la obligación.
  - 3º Las prestaciones, servicios u otras causas de las que se derive la obligación del pago.
- c) Que se ha comprobado materialmente cuando proceda la efectiva y conforme realización de la obra o servicio, suministro o gasto y que ha sido realizado en su caso dicha comprobación”

Los requisitos exigibles para los contratos menores se hallan básicamente contenidos en los artículos 118 y 131.3 de la LCSP y que serían los siguientes:

- Importe del contrato y plazo para verificar que sea contrato menor.
- Aprobación del gasto e incorporación de la factura correspondiente.
- Capacidad de obrar o habilitación profesional del empresario.

Para los contratos menores simplificados de obras, además de lo anterior, el presupuesto de las obras y el proyecto cuando las normas especificase sí lo requieran y finalmente, el correspondiente informe de las oficinas o unidades de supervisión en su caso.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de los requisitos anteriores no supone que deban de ser objeto de control por la intervención dado que muchos de ellos se

encuadrarían dentro de la fiscalización previa de la que están exentos los contratos y pagos menores, tal y como se ha dicho con anterioridad. Así por lo tanto la pregunta que procede realizar es cuantos de los requisitos anteriores se pueden encuadrar dentro de la intervención previa del reconocimiento de la obligación, y, por tanto, deben ser objeto de comprobación por la intervención municipal. Aplicando el anteriormente citado artículo 19 del RCIL, entendemos que son los siguientes:

- Verificación que estamos ante un pago menor de acuerdo con los importes, plazos y demás circunstancias de la LCSP y normativa autonómica aplicable.
- Incorporación de la factura con los requisitos reglamentarios que proceda y en caso de contratos de obras de las certificaciones de obra. En un contrato normal la presentación de la factura sin la previa contratación por órgano competente y con todos los requisitos comportaría que se ha producido una adjudicación verbal<sup>34</sup>, lo cual implica haber prescindido del procedimiento establecido en el artículo 28 del RCIL relativo a la función interventora. No obstante, en los pagos menores no se da dicha circunstancia al materializarse el encargo con la aprobación de la factura.

A mayor abundamiento la ausencia de fiscalización se habría producido con motivo de la aprobación y/o adjudicación del gasto. Sin embargo, tal y como se establece en los artículos 219 TRLRHL y 17.b) del RCIL, los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa (Fases A y D), pues la función interventora se realiza con motivo del reconocimiento de la obligación. Reconocimiento que en los pagos menores se produce con la aprobación de la factura sin acto previo. En este marco, ¿Cómo podría darse un supuesto de omisión de la función interventora si la Fase O es la primera fase en la que interviene el órgano de control interno en esta clase de expedientes?

<sup>34</sup>Al respecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional 2666/2018 de 6 de junio, considera con referencia a la convalidación de gastos (de acuerdo con el RCIE): “La omisión de tramites en los expedientes de contratación da lugar a infracciones del ordenamiento jurídico de diferente entidad desde la total y absoluta omisión del expediente contractual, hasta la omisión de algún trámite que aun tratándose de informes preceptivos pudieran considerarse como anulables. Solo los actos anulables son convalidables, no así los actos nulos de pleno derecho en los que solo cabe la revisión de oficio para declarar su nulidad radical”. Y para concluir que “Hubo, obviamente un encargo verbal. Los supuestos de contratación verbal sin procedimiento alguno no se pueden convalidar al ser nulos de pleno derecho”.

En definitiva, no nos hallamos ante un supuesto de omisión de la función interventora que deba tramitarse conforme a lo establecido en el artículo 28 del RCIL.

No obstante, sí que sería causa de la OFI la que concurre en aquellos supuestos que inicialmente se consideraran contratos o pagos menores, pero del estudio de los mismos se dedujera que estamos ante fraccionamiento de contratos no menores, prorrogas de contratos menores superior al plazo establecido, contratos recurrentes etc. En este sentido podríamos traer a colación Resolución de Tribunal Especial en materia de Contratación que analiza fraccionamiento de 22 contratos menores cuando en principio no es competente para ello. En estos supuestos y similares de contratación irregular sí que podríamos aplicar el artículo 28 del RCIL.

En otros términos, si se trata de prestaciones periódicas y repetitivas con ausencia del procedimiento de contratación y ausencia de fiscalización previa, se considera que existe omisión de la función fiscalizadora, realizando el informe que se refiere el artículo 28 del RCIL y posterior acuerdo de REC o revisión de oficio por el pleno para su posterior imputación presupuestaria, siguiendo la doctrina del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2020 y también en informes de las Juntas Consultivas de Contratación.

## **5. LOS ANTICIPOS DE CAJA FIJA.**

El otro sistema previsto en el artículo 118.5 de la LCSP para la contratación menor simplificada lo constituyen los Anticipos de Caja Fija, también recogido en alguna legislación autonómica. Los anticipos de caja fija son entregas de fondos a justificar para financiar gastos de carácter periódico o reiterativo, como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria<sup>35</sup>, artículo 190 del RDL 2/2004<sup>36</sup> de 5 de marzo y 73

---

<sup>35</sup> Artículo 78. Anticipos de caja fija y fondos de maniobra.

1. De acuerdo con lo preceptuado en esta Ley y en su desarrollo reglamentario, los ministros y los presidentes o directores de los organismos autónomos, previo informe de su Intervención Delegada en ambos casos, establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas que regulan los pagos satisfechos mediante anticipos de caja fija, determinando

del RD 500/1990<sup>37</sup> de 20 de abril, se utilizan únicamente cuando es imposible obtener el justificante del gasto de manera previa a la emisión de la orden de pago, pero que deben considerarse como contratos menores<sup>38</sup>.

---

los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por tal sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables los límites cuantitativos establecidos para cada uno de ellos, su aplicación al presupuesto y cuantas estimaciones se consideren oportunas.

Se entienden por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.

2. El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, previo informe de la Intervención General de la Seguridad Social, establecerá las normas que regulan los pagos satisfechos mediante fondos de maniobra en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

3. En todo caso, la cuantía global de los anticipos de caja fija no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo el siete por ciento del total de créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

Se autoriza a la Agencia Española de Cooperación Internacional para que la cuantía global de los anticipos de caja fija pueda exceder del siete por ciento previsto en este artículo, hasta un máximo del 14 por ciento del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

El porcentaje indicado en el párrafo primero de este apartado podrá incrementarse hasta un máximo del 10 por ciento de los créditos del artículo 23, "indemnizaciones por razón del servicio", del programa 222A, "Seguridad ciudadana", del Ministerio del Interior, y aplicable únicamente a la gestión del indicado artículo.

4. Igualmente, la cuantía global de los fondos de maniobra asignados a todos los centros de gestión pertenecientes a una misma entidad de la Seguridad Social no podrá exceder del tres por ciento de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes de bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

Porcentaje que podrá ser elevado hasta un siete por ciento por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

5. Las unidades administrativas responsables de estos fondos, que formarán parte del Tesoro Público o del patrimonio de la Seguridad Social, según corresponda, justificarán su aplicación y situación conforme se establezca reglamentariamente.

<sup>36</sup> **Artículo 190. Pagos a justificar. Anticipos de caja fija.**

1. Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, según previene el artículo anterior, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

2. Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.

En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.

3. Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.

<sup>37</sup> **Art. 73. 1. Para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija (artículo 171.3 LRHL).** 2. Tendrán la consideración de anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al Presupuesto del año en que se realicen, de los gastos a que se refiere el apartado anterior. 3. Las provisiones en concepto de anticipos de caja fija se realizarán en base a una resolución dictada por la Autoridad competente para autorizar los pagos y se aplicarán inicialmente al concepto no presupuestario que, a tal objeto, se determine. 4. En ningún caso la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la Entidad.



Consiste en un sistema especial dotado de una mayor agilidad para atender gastos de pequeña cuantía. Este sistema se establece y regula por cada administración, previo informe de la Intervención, determinando los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por este sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables, entre otras cuestiones. Requiere por tanto un acuerdo de pleno de la administración en relación al importe máximo y estableciendo sus características de funcionamiento. Normalmente se materializa mediante la regulación en las bases de ejecución del presupuesto.

Mediante este sistema, se ponen a disposición de cajas y habilitaciones fondos extrapresupuestarios que se emplearán en el pago de las obligaciones que, de acuerdo con las normas que regulan los anticipos previamente establecidas, puedan asumirse. La cuantía global de los anticipos de caja fija deberá fijarse por cada administración. Será posteriormente, en el momento en que se forme la correspondiente cuenta justificativa del empleo de los fondos, que deberá incorporar los justificantes de gasto, así como cualquier otra documentación que resulte exigible, cuando dichos gastos se aplicarán al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen.

Los **anticipos de caja fija (ACF)** son una **forma de pago anticipado** que se otorga a una unidad administrativa o empleado público para hacer frente a **gastos menores, repetitivos y urgentes**, sin necesidad de tramitar expediente completo de gasto. Por tanto, es necesario un acuerdo previo de establecimiento de la cantidad máxima de anticipo de caja fija y el establecimiento de las normas de funcionamiento en cada administración de acuerdo con la normativa establecida y también con la aplicación supletoria del Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de Caja fija de la administración del estado.

#### *Características:*

- No son una modalidad de gasto, sino de **gestión de pagos**.

---

<sup>38</sup> Informe 23/18 de la JCCAE señala que las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramitan a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyen contratos menores de conformidad con el artículo 118 de la LCSP”

- No se imputan directamente al presupuesto cuando se entregan: se imputan al presupuesto cuando se justifica el gasto y se repone el anticipo.
- Están sujetos a **justificación posterior** y **reposiciones periódicas**.
- No está sujeto a fiscalización previa.

Así, el art. 9.2.j) del RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos TRLRH-, nos indica que las entidades locales regularán, entre otras materias, en las bases de ejecución del Presupuesto las *“Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.”*

En relación a dicha exigencia, el artículo 75.1 RLRH señala que las entidades locales podrán establecer en las bases de ejecución del presupuesto, previo informe de la intervención, las normas que regulen los anticipos de caja fija, mientras que el art. 75.2 TRLRH prevé que las citadas normas deberán determinar, necesariamente:

- a) Partidas (hoy aplicaciones) presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija.
- b) Límites cuantitativos.
- c) Régimen de reposiciones.
- d) Situación y disposición de los fondos.
- e) Contabilidad y control.

Por su parte, dicho artículo 75.3 RLRHL concluye que *“Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 de este artículo las Entidades locales podrán incluir la regulación de los anticipos de caja fija en los reglamentos o normas generales de ejecución del Presupuesto.”*

Por tanto, es necesario que las bases de ejecución del presupuesto regulen los anticipos de caja fija pero no la regulación de los contratos menores que correspondería al órgano de contratación competente que a priori recaería en la alcaldía.

## 6. LOS PAGOS MENORES EN EL DECRETO LEY 3/2025 DE 4 DE MARZO.

Finalmente haremos referencia a la reciente y última disposición legal autonómica reguladora de los pagos menores. El D-ley 3/2025, aplicable a los órganos de contratación de Cataluña (Generalitat, entes locales y resto de sector público catalán), introduce en su artículo 4 una regulación específica de los llamados “pagos menores”. Se trata de una figura novedosa en el ordenamiento catalán que flexibiliza la gestión de gastos de muy pequeña cuantía. A continuación, se detallan sus elementos esenciales:

- **Definición y ámbito** (art. 4.1): Tienen la consideración de “pago menor” los contratos de obras, servicios o suministros con valor estimado  $\leq 5.000$  € (IVA excluido) realizados por órganos de contratación de Cataluña, con contratistas que tengan capacidad de obrar y habilitación profesional para la prestación. Es decir, cualquier gasto inferior o igual a 5.000 €, ya sea de obra, suministro o servicio, entra en esta categoría especial.

- **Tramitación simplificada** (art. 4.2): Para estos pagos menores, la única documentación necesaria es la aprobación del gasto y la factura (o documento justificativo equivalente). No se exige ninguna otra “tramitación procedimental” adicional más allá de esos actos de gestión presupuestaria. En particular, no se requiere el informe previo del órgano de contratación justificando la necesidad ni la certificación expresa de no fraccionamiento que la LCSP exigiría en un contrato menor ordinario. En la práctica, esta tramitación agilizada equivale a un procedimiento de gasto ultrasimplificado: con la conformidad del gasto y la factura, se reconoce la obligación y se paga, sin necesidad de expediente de contratación formal.

No obstante, la propia Generalitat de Catalunya ha aprobado la instrucción 1/2025<sup>39</sup> sobre el Decreto Ley 3/2025 que sigue manteniendo la necesidad de adjudicación con la cual queda en entredicho para la propia administración autonómica la supuesta simplificación administrativa en contraposición por ejemplo a Andalucía donde la Instrucción 3/2024 de la Junta de Andalucía<sup>40</sup> solo se prevé la tramitación de la factura para los pagos menores.

- **Posibilidad de recurrencia** (art. 4.3): El Decreto-ley permite expresamente utilizar contratos que den lugar a pagos menores para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado conjunto de dichos contratos no exceda, en una misma anualidad, el límite máximo de la contratación menor correspondiente al tipo de contrato de que se trate.

- **Diversificación de proveedores** (art. 4.3 in fine): Para evitar favorecer siempre al mismo contratista en estos gastos recurrentes, el Decreto-ley añade que, en la suscripción de contratos que generen pagos menores, se deben diversificar los operadores económicos seleccionados como contratistas, “siempre que resulte posible y adecuado” . Es decir, insta a que la Administración no encargue todos los pagos menores de una necesidad continua al mismo proveedor de forma sistemática, sino que trate de repartirlos entre distintas empresas, en la medida en que haya alternativas viables.

- **Opción preferente por contratación ordinaria** (art. 4.4): El D-ley aclara que el hecho de cumplirse los requisitos para poder acudir a contratos con pagos menores no impide que, si resulta más idóneo para la eficiencia en el uso de recursos públicos y conforme a los principios de publicidad, concurrencia y competencia, se opte por satisfacer esas necesidades mediante un procedimiento de contratación ordinario o un sistema de racionalización de la compra.

<sup>39</sup> Instrucción 1/2025 del Departamento de Economía y Finanzas sobre simplificación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los contratos basados en acuerdo marco sin nueva licitación, de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición y de los contratos menores de valor estimado igual o inferior a 5.000 euros.

<sup>40</sup> Instrucción 3/2024 de 19 de diciembre de 2024 de la Dirección Gerencia de Desarrollo del procedimiento de contratación menor en la Agencia de Servicios sociales y dependencia de Andalucía.

En suma, el legislador catalán ha creado un sistema para realizar pagos menores de los previstos en el art. 118.5 LCSP, asimilable al procedimiento de anticipo de caja fija. En la práctica, un pago menor de 5.000 € recurrente podría gestionarse como si fuera un ACF.

En consecuencia, una factura de importe inferior a 5.000 euros para un gasto de carácter periódico que no derive de ningún contrato licitado y tramitada a través de este procedimiento de pagos menores, únicamente requeriría la aprobación del gasto y la factura correspondiente, aprobación que se encontraría exenta de fiscalización previa.

## 7. CONCLUSIONES.

**Primera.** - Podemos decir que la introducción de los pagos menores o contratación menor simplificada viene a enriquecer la contratación menor que ahora tendrá tres formas de llevarse a término: Los Contratos menores ordinarios del artículo 118 de la LCSP, los anticipos de caja fija y los pagos menores del artículo 118.5 de la LCSP y de conformidad con la normativa autonómica. Siendo deseable que dicha regulación se extienda a todos los contratos típicos administrativos y todas las administraciones incluida la local.

**Segunda.**- La simplificación de requisitos y procedimientos aplicables solo sería aplicable a los pagos menores de un máximo 5000€. No debería ser aplicable en los supuestos pagos menores de carácter periódico o recurrente, aun cuando que el valor estimado conjunto de dichos contratos no exceda, en una misma anualidad, el límite máximo de la contratación menor correspondiente al tipo de contrato de que se trate, tal como se desprende de la normativa catalana y de conformidad con los dictámenes de órganos consultivos citados. En este supuesto se debería aplicar todos los requisitos de la contratación menor del artículo 118 de la LCSP y no solamente los correspondientes al artículo 118.5 de la LCSP.

**Tercera.** - la introducción de los pagos menores por parte de diversas normativas de las comunidades autónomas es una buena iniciativa para evitar los problemas de la contratación verbal menor y evitar los efectos perniciosos y complejos

de la regularización o revisión de oficio de dichos contratos menores y significa una simplificación contractual en este tipo de gastos menores.

## 8. BIBLIOGRAFIA.

BAUZA MARTORELL, F.J. “Contratación verbal, revisión de oficio y enriquecimiento injusto”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181, 2016, pp. 227-252.

CARRODEGUAS MENDEZ, R. “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del Sector Público” *REALA* núm. 10 octubre de 2018.

CASARES MARCOS, A. “El contrato Menor en el ámbito local” Seminario de Derecho Local, Federación de Municipios de Catalunya, 2025.

GALAN GALAN, A, “La problemática de la contratación menor en el ámbito local. Los polémicos requisitos “adicionales” no previstos en el artículo 118 de la LCSP. Ciclo seminarios de actualización jurídica local “Josep Maria Esquerda” 2024 tercera sesión, 15 de marzo de 2024.

ENFEDAQUE MONTES, G, “Doctrina de la JCCACat sobre fraccionamiento del objeto de los contratos” Jornada sobre l’aplicació del Decret Llei 3/2025, de 4 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública de L’Escola d’Administració Pública de Catalunya.

ENRIQUEZ MOSQUERA, J.J “Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento (2020) *Revista digital CEMCI* Núm. 46.

HERNANDEZ OSSO, A. “El contracte menor, el fraccionamiento i els pagaments menors” XXIII Seminario de Actualización para el personal interventor. EAPC.

MARTINEZ FERNANDEZ, J.M. “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del Sector Público” *El Consultor de los Ayuntamientos* RCAP 20/2017. Madrid

ORQUIN SERRANO, J.J, *Taller práctico sobre el contrato menor. Doctrina de las Juntas Consultivas de contratación y alternativas a su uso incorrecto*. Wolkers Kluwer 2021.



---

PEIRO GARCIA-MACHIREÑA, P. “Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor” *RCAP* núm. 4/2024.

SANCHEZ MARTIN, P, “Cuestiones relativas al contrato menor en la administración local” *Revista digital CEMCI*. Núm.60 octubre-diciembre de 2023.







## **IMPLANTACIÓN DEL NUEVO PROCESO DE ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL A PARTIR DEL ART.20.DOS.4 DE LA LEY POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023**

Francisco SÁNCHEZ FONTA

*Secretario del Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén)*

### **SUMARIO:**

#### Introducción

1. Antecedentes en la estabilización del empleo público temporal.
  - 1ª Fase: orígenes del problema del empleo público temporal.
  - 2ª Fase: eliminar la existencia de este personal temporal sin plaza por la vía de su supresión
  - 3ª Fase: no operatividad de este sistema
  - 4ª Fase: aparición de normas legales para la estabilización del empleo temporal.
  - 5ª Fase: ¿qué tipo de empleado público temporal es el destinatario de los procesos de estabilización?
2. Amenazas y dificultades de la estabilización regulada en la LPGE de 2017 y 2018.
  - A. No obligatoriedad.
  - B. Incluía dos procesos con distintas velocidades.
  - C. Falta de garantía para la continuidad de los temporales existentes.
  - D. Posible causa de responsabilidad patrimonial de la administración.
3. La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
4. La Ley 31/2022 de 23 de diciembre de 2022 por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2023. art.20.dos.4. Apertura de un nuevo escenario de estabilización.
  - A) Es una continuación de la Ley 20/2021 y por tanto puede ir dirigida a estabilizar personal ya existente en la administración.
  - B) En cuanto al instrumento de ordenación del personal, a que hace referencia el art.20.dos.4 de la LPGE para 2023, se concluye que es la relación de puestos de trabajo.
  - C) Carácter central del concepto de estructuralidad.

5. Noción de estructuralidad: el carácter estructural nace del estudio de las tareas que ejecuta el personal y si estas tareas gozan de permanencia en el ámbito de la organización municipal.
6. Análisis de la estructuralidad respecto a las potestades administrativas y servicios y competencias municipales.
7. La estabilización se relaciona con la aprobación del instrumento de planificación plurianual. Diseño de un ejemplo.
8. Procedimiento previo y expedientes ulteriores que implica esta modificación de RPT: modificación de la plantilla de personal y aprobación de la oferta de empleo público de 2023.
9. Conclusiones.

## INTRODUCCIÓN.

La Ley 31/2022 de 23 de diciembre de 2022 por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2023, introduce la novedad que encierra, según demostraremos en este estudio, un nuevo proceso legal de estabilización.

En El art. 20.Dos.4 permite a *“cada Administración autorizar, con carácter extraordinario, la tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento al objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8% de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar.”*

Para ello, la norma exige que se realice dicha incorporación de forma extraordinaria y que se justifique por la necesidad de dar cumplimiento al objetivo de reducción de la temporalidad mediante un instrumento de planificación plurianual, que no se define en la norma, pero que, como tal «instrumento de planificación de recursos humanos», según determina el artículo 37.1.c) del TRLEBEP, deberá ser objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación

con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso.

El sentido de la norma no es otro que dar cumplimiento y extender a través de nuevos ejercicios presupuestarios el objetivo prioritario marcado en la exposición de motivos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en cuanto a que la tasa de temporalidad máxima del 8% en la Administración Pública supone una orden ejecutiva de la Unión Europea, vinculada al acceso del Reino de España a los fondos del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* cuando expone que *“Ello ha motivado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que dispone que «los planes de recuperación y resiliencia serán coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, determinados en el marco del Semestre Europeo», en el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado el pasado 30 de abril, referido a la modernización de las Administraciones Públicas, España se haya comprometido a adoptar una reforma normativa al término del primer semestre de 2021 que articule medidas eficaces, proporcionadas y disuasorias para poner fin a la excesiva temporalidad en el empleo público. Esta reforma ha merecido un juicio favorable de la Comisión Europea, reflejado en el informe que acompaña la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 22 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del citado plan, en el que se señala específicamente que «el plan de España contiene medidas que deberían contribuir significativamente a la reducción de la elevada proporción de contratos temporales que también se observa en el sector público».*

En los ejercicios 2024 y 2025 el Estado ha carecido de Presupuestos Generales por circunstancias políticas, habiéndose prorrogado los de 2023, ahora bien, dichas disposiciones (art.20.Dos.4 de la LPGE) están dentro del “TÍTULO III De los gastos de personal” y no son prorrogables. Sin embargo, en virtud de la

vigencia del objetivo comunitario marcado la disposición que estudiamos tiene visos de permanencia en sucesivos presupuestos.

En definitiva, se abre la oportunidad de un nuevo proceso de estabilización del empleo público temporal adicional al implementado por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

La incógnita es que una vez llevado a cabo del proceso de la Ley 20/2021, ¿Debería quedar empleo público temporal por estabilizar? No debería ser. Por ello, con este marco de estabilización abierto con la LPGE de 2023 el proceso tiene un enfoque jurídico distinto en cuanto a las posibilidades de las plazas a incluir en la tasa de reposición extraordinaria cuya clave es el análisis de la estructuralidad de los puestos de trabajo asociados al desempeño de servicios dentro de las competencias municipales de forma estable y continuada.

En general, es un proceso de estabilización que ha pasado inadvertido en las Administraciones Locales, y en tanto que se reactive la vigencia de un nuevo Presupuesto constituirán, sin duda, una norma que se repetirá pudiendo este trabajo dar la clave para su desarrollo y uso por otros Ayuntamientos por las ventajas que tiene como se ha podido comprobar en el expediente de estabilización llevado a cabo en nuestro Ayuntamiento en dicho ejercicio.

Sin embargo, para llegar hasta aquí es preciso analizar los antecedentes en cuanto al marco legal de la estabilización del empleo público que se han llevado a cabo en anteriores disposiciones legales.

## 1. ANTECEDENTES EN LA ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL.

### 1ª Fase: Orígenes del problema del empleo público temporal.

Es objetivo fundamental de la Administración partiendo del artículo 103 de la Constitución Española servir con objetividad el interés general estableciendo en su punto 3 que el acceso a la función pública se hará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y en art.23.2 como derecho fundamental de especial protección establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Este marco constitucional se ha desarrollado por las leyes de la función pública básicas para todas las Administraciones Públicas, la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública en su modificación por Ley 23/1988. En su art. 19 expone: *Selección del personal. 1. Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.*

No otros principios siguen con matizaciones, el EBEP de 2007 y su Texto Refundido de 2015 (TREBEP) e igualmente en las leyes que regulan la función pública local, en el art. 91.1 de la LBRL que establece:

*Artículo 91.1. Las Corporaciones locales formarán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal.*

*2. La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.*

Frente a estos principios básicos constitucionales no han faltado subterfugios y evasivas, en que ha prevalecido la discrecionalidad con que el poder político ha pretendido llevar a veces la gestión de recursos humanos. Se produjeron contrataciones a menudo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para ello, cual es la selección del personal mediante pruebas selectivas en que imperen los principios de igualdad, mérito, capacidad, libre concurrencia y publicidad previa dotación del puesto en la Relación de Puesto de Trabajo y plantilla municipal y declaración de la vacante mediante oferta de empleo público.

Ello ha dado lugar, por razones más bien de voluntad política a un alto porcentaje de empleo público temporal, mediante el abuso de la figura del funcionario interino y la contratación laboral temporal abusiva o en fraude de ley. Todo ello ha respondido a una mentalidad política patrimonialista, con poco sentido institucional de la objetividad e imparcialidad por lo que la realidad del acceso al empleo público ha sido distinta a la que recoge el marco legal, incurriendo en situaciones de ilegalidad continuada. El problema también se genera puesto que estas situaciones de interinidad se prolongan debido en parte a las sucesivas restricciones de la oferta de empleo público en el conjunto de las Administraciones impuestas por los límites presupuestarios a la tasa de reposición, problemas que no son imputables a los trabajadores.

Las infracciones legales son tan graves que evidencia la existencia del vicio de nulidad de pleno derecho, que establece el art. 62.1.f) LRJAP-PAC, relativo al supuesto de actos que atribuyen facultades o derechos sin que concurren los requisitos esenciales para su adquisición y asimismo por vulnerar el derecho a la igualdad y el art.23 de la Constitución sobre la igualdad para el acceso a los cargos públicos todos ellos regulados en el art. 47.1.a), 47.1.e) y 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como causas de nulidad de pleno derecho.

Por consiguiente, en 2016, nos encontramos tasas de temporalidad en las Administraciones Públicas superiores al 30% del personal global, que ni están en la

relación de puestos de trabajo, ni su personal ha superado los procesos legales de selección para obtener la cobertura de vacantes en la oferta de empleo público, tal vez algún proceso selectivo para un puesto de duración determinada, que llegado su término no se resuelve y se convierten en situaciones enquistadas en la Administración.

## **2ª Fase: Eliminar la existencia de este personal temporal sin plaza por la vía de su supresión**

En un inicio la situación tras la crisis económica de 2010 de elevado déficit público y de las urgentes medidas políticas, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tomadas para paliarlo en 2012 iban en la dirección de deshacerse de este personal.

Prueba de ello es lo regulado en la [Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral](#), donde se regula de forma expresa la posibilidad de despido no disciplinario del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Su disposición adicional segunda (aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público) incorpora la Disposición Adicional decimosexta por la que regula la aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público que se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas (ahora derogado).

Así se regula que: *“se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre*

*otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.”*

Asimismo, se diseñó un Plan extraordinario de financiación a las Entidades Locales para reducir su déficit a través del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, con el fin de reducir el déficit y la deuda municipal, que estaban vinculados a la elaboración de Planes de ajuste según su art.7 que aprobaba el Ministerio de Hacienda y que permitían el acceso a dicha financiación.

Los Planes de ajuste municipales debían contener medidas de reducción del gasto de forma que temporalizado en el periodo de amortización del préstamo gubernamental resultara financieramente solvente la posibilidad de responder al pago del mismo e invariablemente incluían mayoritariamente medidas de reducción de este tipo de personal contratado temporal sin plaza, y de la aplicación de lo dispuesto anteriormente vincularlos a una causa de despido objetivo

Por otra parte, otra medida de reducción del déficit fue la congelación de las tasas de reposición de efectivos y por tanto de posibilidad de aprobar ofertas de empleo público lo que supuso cerrar la puerta a introducir a este personal y sus puestos por la vía de la selección legalmente configurada y además supuso una reducción del empleo público no ya temporal sino los puestos de plantilla fijos.

### **3ª Fase: No operatividad de este sistema**

¿Cómo es posible que esta reducción drástica del personal irregular a través de figuras de despido, se pase a adoptar medidas para la estabilización de los mismos pasando de considerarse de sobrantes a estructurales?



*A) Influencia decisiva de la Unión Europea a través de sus directivas y sentencias.*

El expuesto incremento del número de litigios generados por las decisiones extintivas afectantes al personal temporal (laboral, funcional o estatuario) por las administraciones públicas y la insuficiencia de la respuesta jurisprudencial (social y contencioso-administrativa), ha generado que múltiples jueces españoles, del orden social y del contencioso-administrativo, formularan cuestiones prejudiciales al TJUE, planteando el ajuste de nuestra normativa estatal a la citada directiva, y que éste tribunal, ante el acopio de asuntos iguales y reiterativos, haya reaccionado, con decisiones judiciales, poniendo de evidencia el abuso de las formas de contratación temporal y la discriminación a efectos indemnizatorios.

La Directiva 1999/70, sobre empleos de duración determinada, garantiza la no discriminación entre los trabajadores de duración determinada y los fijos comparables, entendiéndose por los primeros aquellos cuya vinculación profesional incorpora una finalización determinada por condiciones objetivas (fecha, realización obra o servicio, hecho o acontecimiento).

La equiparación de derechos se edifica desde la dicotomía conceptual apuntada; desde tal perspectiva se comprende que a quienes son trabajadores temporales, puesto que de ese modo se permite el contraste (con quien sea comparable) y queda garantizada la equiparación de derechos. Directiva que no hace distinciones entre empleador público y privado y que determina que no puede haber discriminación entre puestos temporales y fijos usando cuatro vectores:

- 1. Elemento material de comparación.*
- 2. Personal fijo comparable*
- 3. No habla de funcionario sino de un tareas o trabajo similar en cuanto su cualificación y tareas que desarrolla, sea laboral fijo o interino,*
- 4. Pero todo ello dentro de la misma organización.*

*Fundamentales son las 3 Sentencias dictadas el 14 de septiembre de 2016.*

1. *STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-596/14 (De Diego Porras).*

Una norma nacional que deniega una indemnización por la finalización de un contrato de interinidad, mientras que reconoce dicha indemnización a trabajadores fijos comparables es contraria a la Directiva 1999/70/CE, sobre el trabajo de duración determinada

2. *STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-184/15 y C-197/15 (Martínez Andrés y Castrejana López).* Una norma nacional que no reconoce al personal que presta servicios para la Administración en régimen de derecho administrativo el derecho a mantener su relación en un supuesto de utilización abusiva de sucesivas relaciones de duración determinada se opone a la Directiva 1999/70/CE

3. *STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-16/15 (Pérez López).* Una norma que no obliga a la Administración a crear puestos estructurales que acaben con el encadenamiento de nombramientos de personal temporal para su cobertura fomenta la precariedad laboral y se considera contraria a la Directiva 1999/70/CE

La Unión Europea reprocha a España la irregularidad de la alta tasa de temporalidad en el empleo público lo que provoca la reinstauración de un marco jurídico para la estabilización del empleo público temporal. Así, la referencia a la mera naturaleza temporal de la relación de servicio del personal de la Administración Pública no es conforme a estos requisitos y, por tanto, no puede constituir, por sí sola, una «razón objetiva», en el sentido de la cláusula 4, apartados 1 y/o 4, del Acuerdo marco. En efecto, admitir que la mera naturaleza temporal de una relación laboral basta para justificar tal diferencia privaría de contenido a los objetivos de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco y equivaldría a perpetuar el mantenimiento de una situación desfavorable para los trabajadores con contrato de duración determinada.

*B) Fracaso del despido objetivo por causas económicas.*

La jurisdicción de lo social, en general, truncó dichos expedientes de regulación de empleo, (no sin desacuerdos y votos particulares, el debate fue

profundo y amplio, véase [EL BLOG DE EDUARDO ROJO: La extinción contractual por causas objetivas del personal laboral en las Administraciones Públicas. A propósito de las sentencias del TSJ de Galicia de 18 de mayo y del TSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2023 \(previo repaso de las aportaciones de la doctrina laboralista\)](#) ya aplicables en el Sector Público al reconocerse como despidos improcedentes cuando no nulos, los despidos objetivos por causas económicas en que las Entidades Locales que aplicaron este plan de reducción de personal a través del despido objetivo por causas económicas vinculado a una situación derivada del Plan de ajuste al sentenciarlos como despidos improcedentes o nulos, el coste de las indemnizaciones se elevó, con la consecuencia de que, ya no cabe la indemnización de 20 días de salario por año trabajado con un máximo de 12 mensualidades es en el caso de que el despido objetivo sea procedente, porque si la autoridad judicial, lo considera improcedente la indemnización sería de 45 días de salario por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades hasta marzo de 2012 y a partir de ahí 33 días, habiéndose optado por la Administración por la readmisión, habiéndose reconocido tal derecho también al personal funcionario interino en virtud de la aplicación de la filosofía jurídica que impregna la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco, constituyendo un fracaso político

La carga económica hubiera sido muy elevada para las Administraciones Públicas y además prescindir de ese personal, de capital humano dado que se han convertido en , de facto, en personal laboral indefinido por consiguiente el concepto de “servicios prestados”, “competencias adquiridas” y “capital humano necesario”, en tanto que las tareas que desempeñan en relación a la competencia o función administrativa se convierten en esenciales en la organización, constituía una decisión desaconsejable desde el punto de vista de la organización y rendimiento de los recursos humanos de los entes públicos.

**C) Cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit.** Conjuntamente con la paulatina reducción del déficit público, las cuentas públicas iban alcanzando los objetivos, especialmente las cuentas locales, se fue planteando la necesidad de cambiar el objetivo con la temporalidad del empleo público temporal, intentando

diseñar un plan de estabilización que teniendo como objetivo crear tasas de reposición especiales que permitieran ofertas de empleo público donde tuvieran cabida estos puestos temporales de larga duración, la permanencia de los trabajadores que los desempeñaban, no vulnere los principios de publicidad, mérito y capacidad y libre concurrencia en sus procesos selectivos.

#### **4ª Fase: Aparición de normas legales para la estabilización del empleo temporal.**

Los acuerdos sindicatos-Gobierno celebrados en 9 de marzo de 2018 y 28 de marzo de 2017 se cuidan muy mucho de decir que se consolidan personas en puestos y solo en el de 2018 se advierte un leve atisbo.

En este sentido, se acordó incrementar la tasa de reposición con el fin de incorporar nuevos efectivos, así como la puesta en marcha de un proceso de estabilización del empleo temporal, que permitiera mejorar la ordenación de los efectivos de las Administraciones Públicas y sobre todo dotar de estabilidad profesional a quienes participan en la prestación de los servicios públicos.

No existe ninguna norma ni referencia alguna a unir puesto con persona, es decir, a hablar de que las personas van a ocupar los puestos, y ello es evidente porque nuestro sistema de selección erradica los procesos selectivos “ad personaem”

Subyace, no obstante, que el objetivo claro era ese, por consiguiente, el proceso está diseñado para estabilizar puestos no personas, puesto que la cara inversa es la libre concurrencia, y el despido por causas objetivas de aquel empleado temporal que sea superado por otro ciudadano, así como aquellos que opten voluntariamente por no presentarse al proceso.

Con las LPGE de 2017 y 2018 (concretamente los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018) que trasponen a la norma jurídica, los acuerdos Gobierno-sindicatos

antedichos, se produce una reacción del legislador para adoptar medidas de estabilización del empleo temporal por parte de las Administraciones Públicas, pasándose de un nivel de rechazo a esta situación a abordar una solución para erradicar la temporalidad incluyendo a los trabajadores en las plantillas públicas, instaurando procesos de estabilización y consolidación del empleo público temporal.

En este proceso se requiere una antigüedad y prolongación en el tiempo requiere un periodo de prestación continuada del servicio que va en un caso a personal con una antigüedad de 3 años ininterrumpidamente desde antes de 31.12.2014 y en otros a antes del 1 de enero de 2005.

Asimismo, también impone un tiempo de permanencia continuada en situación temporal, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público exigiendo en su artículo 2 que “.....*hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.*” Y en la Disposición adicional sexta. Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración lo aplica a “*aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.*”

Su disposición transitoria primera mantiene la vigencia de los procesos de estabilización previstos en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, si las mismas, no hubieran sido convocadas, o habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado sin cubrir.

### **5ª Fase: ¿Qué tipo de empleado público temporal es el destinatario de los procesos de estabilización?**

Evidentemente, la estructuralidad de los puestos a estabilizar tiene como motivo una larga e ininterrumpida prestación de forma alegal por *PERSONAL CONTRATADO*

*DE LARGA DURACIÓN y la figura del funcionario interino que ha prolongad el periodo legal de permanencia sin cubrirse la plaza de la que pende y sigue perennemente en la Administración, el interino eterno (FOREVER SUBSTITUTE).*

Nos centramos en este trabajo en lo que ha representado la inmensa mayoría de dichos puestos y así el destinatario de los planes de estabilización el personal sujeto al Estatuto de los Trabajadores,, como finalmente acuña la Ley 20/2021 nace la denominación de PERSONAL LABORAL TEMPORAL DE LARGA DURACIÓN, que tiene varios orígenes:

- No sea dado de alta en la Seguridad Social en tiempo y forma correspondiente, según se haya fijado o no período de prueba.
- Se haya hecho un contrato temporal en fraude de ley, porque el contrato no tuviera en realidad la naturaleza de temporal.
- Renovación sucesiva de contratos temporales.
- Mantenimiento en alta pese a finalización del contrato.
- Superación del tiempo establecido para el contrato temporal. Por ejemplo, el plazo máximo para el contrato por obra o servicio determinado es de 3 años.

Estos empleados públicos temporales que han permanecido tanto tiempo es porque ha existido una larga tradición de contratos, por obras o servicios, prolongados en el tiempo y es evidente que la situación no puede durar tanto si no es por su cualificación y gran aptitud para las tareas que desempeñan y así han permanecido sin que ningún equipo de gobierno haya discutido su permanencia habiéndose convertido como hemos dicho en “capital humano necesario” , en tanto que las tareas que desempeñan en relación a la competencia o función administrativa se convierten en esenciales en la organización.

El personal laboral temporal bajo sus numerosas modalidades de contratación por tiempo determinado en contra del personal fijo o indefinido tiene derecho a la conversión de su contrato temporal en indefinido por ministerio de la ley (aparte

evidentemente de por la decisión del empresario) en diversos supuestos en que se producen anomalías en este tipo de contratación.

En el Derecho del Trabajo este personal laboral sería considerado fijo. En el ámbito empresarial fijo e indefinido viene a ser sinónimo jurídico. No así en la Administración, donde el indefinido sin puesto en plantilla, es una construcción de la jurisprudencia que evoca que lo es por aplicación del derecho del trabajo, pero es personal que están en la Administración sin haberse realizado la selección del mismo conforme a las normas legales. Por contrapunto, el personal laboral fijo, es aquel que sujeto al Derecho del Trabajo si ha ingresado en la Administración mediante pruebas selectivas cumpliendo los requisitos del procedimiento administrativo.

El artículo 15.5 del ET establece que los trabajadores que en un periodo de 30 meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a 24 meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante 2 o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal (ETT), con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos.

Esto provoca la existencia del personal laboral indefinido no fijo de plantilla, figura contractual que solo existe en el sector público, y fue fruto de un construcción de la jurisprudencia de lo social, para dar una solución ecléctica a la situación del trabajador objeto de concatenación de contrataciones temporales durante largos periodos de tiempo en un mismo puesto de trabajo, que a la postre, por tal mero hecho, y la repetitividad de las funciones desempeñadas es un puesto estructural, práctica que resulta fraudulenta. La razón de ser de este tipo de indefinido no fijo de plantilla, es que a diferencia de la empresa privada en la Administración Pública no se puede reconocer fijo por la imposibilidad legal de acceso a una plaza fija en el sector público si no es a través de los mecanismos legales de derecho administrativo de selección del personal, y concepto que cobró carta de naturaleza cuando el EBEP de 2007, contempla la posibilidad de que dentro del personal laboral pública existen tres tipos de trabajadores: fijos, temporales o indefinidos no fijos.

## 2. AMENAZAS Y DIFICULTADES DE LA ESTABILIZACIÓN REGULADA EN LA LPGE DE 2017 Y 2018.

**A. No obligatoriedad.** A través de estas normas, se culmina el intento de diseñar un plan de estabilización que teniendo como objetivo crear tasas de reposición especiales que permitieran ofertas de empleo público donde tuvieran cabida estos puestos temporales de larga duración, la permanencia de los trabajadores que los desempeñaban, no vulnere los principios de publicidad, mérito y capacidad y libre concurrencia en sus procesos selectivos.

Los procesos de estabilización abiertos por los arts. 19.Uno.Seis de ambas LPGE del Estado 2017 y 2018 así como la D.T.4ª del TREBEP establecen que se seguirán los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y libre concurrencia.

En cuanto a los procesos de estabilización por los arts. 19.Uno.Seis de ambas LPGE del Estado 2017 y 2018 así como la D.T.4ª del TREBEP decir que afectan al personal temporal que de forma ininterrumpida ha prestado servicios en los sectores citados durante 3 años ininterrumpidamente desde antes de 31.12.2014 pero después del 1 de enero de 2005, ya que los anteriores a esta fecha están sujetos a los procesos de consolidación de la D.T.4ª del EBEP, En la misma se especifica que el proceso afecta igualmente a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005 y así la redacción es la siguiente:

*“La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.*”



*De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.”*

El artículo 19.Uno.6 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal *que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en los siguientes sectores y colectivos: personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos.* Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2018 a 2020 (...).

En el ejercicio 2018 en la regulación del personal que puede acogerse a la estabilización se describe sin referencia a ningún sector predefinido: *“personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica, así como otros servicios públicos.”* Lo que supone la inclusión de todos los sectores, no únicamente los calificados como "prioritarios".

Sin embargo, esta estabilización no se imponía con carácter obligatorio para las Administraciones Públicas, que podrían o no llevarlo a cabo.

## **B) Incluía dos procesos con distintas velocidades.**

Según esta regulación, se establecen dos velocidades de adecuación del personal temporal:

A) Un proceso de consolidación el personal con antigüedad 1 de enero de 2005 con una tasa del 100%, en nuestro caso. En cuanto al proceso de consolidación establecido en la D.T.4ª del TREBEP se establecen otras condiciones dependiendo exclusivamente de que la fecha de antigüedad se remonte a antes de 1 de enero de 2005.

En la misma se especifica que el proceso afecta igualmente a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

Dice que se respetarán los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. Remite al art.62.1 en que establece que “Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, *sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto. Asimismo, conforma al art.61.3* “la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrá otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.”

Entre las medidas de discriminación positiva a que hace referencia el art.62.1 se encuentran evidentemente las previstas en su D.T.2ª y en la D.T.4ª.

B) Pueden acogerse al proceso de estabilización el personal con antigüedad superior a 31 de diciembre de 2014. Textualmente dice la LPGE 2018 lo siguiente;

*La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.*

Entonces se establecen dos subprocesos uno llamado de consolidación en el que se premia al trabajador temporal con función únicamente de una antigüedad superior,

pudiendo tener en cuenta esa experiencia en el mismo Ayuntamiento y asimismo que las pruebas tienen que ver con el puesto que desempeña.

Los trabajadores con una antigüedad entre 1 de enero de 2005 a 31 de diciembre de 2014 no tienen tal privilegio expreso, pero da libertad de negociación a las Administraciones Públicas para regularlo, tampoco lo restringe, lo único es que la LPGE permite esas tasas adicionales que no computen en la tradicional tasa de reposición de efectivos, estando sujetos pues a pruebas prácticamente libres.

Algo que resulta ilógico dado que no se puede establecer un límite temporal entre 1 de enero de 2005 establecer un proceso de consolidación, con unos tintes selectivos precisos que radican en la Disposición Transitoria 4ª del EBEP de 2007 traspuesto al TREBEP del 2015, por su misma naturaleza de transitoria, beneficiando entonces a colectivos con algo más de dos años de antigüedad, y ahora establecer dos procedimientos uno para los más antiguos de 1 de enero de 2005 y otro para entre esta antigüedad y la de 31 de diciembre de 2014, cuando aquella Disposición Transitoria está desarmada.

Pero es que establecer dos procesos diferentes para los temporales, tomando como base la antigüedad, en base a una norma que en 2007 daba unas preferencias a personal temporal con solo 26 meses de antigüedad, y ahora, deben tener más de 14 años de antigüedad continuada, procesos que fueron paralizados por las LPGE desde 2011 a 2016, no resulta lógica ni equitativa dicha distinción, estableciendo una discriminación proscrita por la Directiva 1999/70/CE, evidentemente con las STJUE que veda prohibiciones en cuanto a discriminación por causa de antigüedad en las formas de prestación de los servicios previos, provocando una desigualdad que no encaja con los principios constitucionales del art.23.2 de la Constitución.

Para el TJUE, la Directiva 1999/70 surte plenos efectos mientras se desarrolle la relación laboral y despliega su eficacia a todas aquellas materias en que la naturaleza temporal del vínculo entre empleador –ya sea privado o público– y empleado resulte decisiva.

### **C) Falta de garantía para la continuidad de los temporales existentes.**

Los procesos selectivos que ofrecían estas disposiciones no ofrecían garantía alguna de permanencia a los empleados temporales existentes dado que en el proceso selectivo podrían verse superados por otros aspirantes de fuera de la organización, sobre todo en la fase de oposición, por mucho que en la fase de concurso tuvieran superioridad por el cómputo de la antigüedad, lo que finalmente ocurrió, algo que evidentemente obligaba a indemnizar por despido a la Administración Pública.

Establecido el despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción para el personal de las Administraciones Públicas, (D.A. 16ª ET) tanto el trabajador temporal que desista de presentarse a las pruebas como el que se presente y no las supere será objeto de despido con una indemnización de 20 días por año trabajado, con un tope de 12 mensualidades con el desembolso económico para el Ayuntamiento, no teniendo justificación alguna la permanencia de dos personas en el mismo puesto. Ello sin tener en cuenta que el despido objetivo puede ser declarado improcedente con lo que aumentaría el coste de las indemnizaciones a 45 días de salario por año trabajado, (33 desde la reforma laboral de 2012) con un máximo de 24 mensualidades.

Véanse por ejemplo la Sentencia del [Tribunal Supremo 1664/2015 de 28 de marzo de 2017](#), que sienta doctrina en lo relativo a las indemnizaciones que han de recibir estos trabajadores cuando son despedidos porque la plaza que ocupaban estaba en la lista de plazas convocadas en unas oposiciones y no son ellos quienes la ocupan, configurando una indemnización superior estimando insuficientes para este caso y no subsumibles en el despido improcedente. En este sentido el Dictamen 162/2015 del Consejo Consultivo de Canarias o el Dictamen 41/2012 del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha sobre responsabilidad patrimonial en caso de declaración de nulidad de contratos de trabajo fraudulentamente realizados desde un punto de vista del Derecho Administrativo.

#### **D) Posible causa de responsabilidad patrimonial de la administración.**

Y siguiente con lo dicho último, otra vía de impugnabilidad es la existencia de responsabilidad patrimonial, exigible por el trabajador temporal que finalmente queda fuera tras el proceso de selección, y que puede deducirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que la contratación en fraude de ley supone una actuación administrativa dentro de la nulidad, pudiendo ser objeto revisión de oficio. La antijuricidad del actuar administrativo puede conllevar a la obligación de indemnizar, aparte de por el despido por el lucro cesante del trabajador despedido o cesado, que pierde de futuro una fuente de ingresos más o menos estables pese a la temporalidad, responsabilidad patrimonial que es añadida a la indemnización por despido.

Esto conlleva como consecuencia el estudio de la responsabilidad patrimonial de la administración como resultado de la anulación de un acto administrativo e igualmente la responsabilidad por el incumplimiento de transposición de la Directiva 1999/70, sobre empleos de duración determinada, lo que no impide al ciudadano pese a su no transposición su invocación ante los Tribunales de Justicia puesto que el Derecho comunitario es deber del juez nacional aplicarlo.

La contratación irregular conlleva actos administrativos expresos o presuntos revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa pero igualmente sometidos a la autotutela administrativa de la propia Administración dado que puede utilizar sus propios mecanismos de revisión de oficio para declarar los actos nulos o el procedimiento de declaración de lesividad, lo cual rara vez se ha efectuado temiendo que estos pronunciamientos generen un derecho a indemnizar por responsabilidad patrimonial.

No es sino una consecuencia de la implantación de responsabilidades de todo tipo en la LPGE a los responsables administrativos que no cumplan con las normas de la contratación laboral y provoquen situaciones de indefinición, pero es una norma que no tiene efectos retroactivos sino hacia el futuro (Disposición Adicional 34ª LPGE)

A propósito de la responsabilidad patrimonial por anulación de actos administrativos, que pueden serlo mediante la potestad de autotutela de la

Administración a través de la revisión de oficio que dictaminan los arts. 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuyo artículo 106.4 establece:

*Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la [Ley de Régimen Jurídico del Sector Público](#) sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.*

Igualmente, mediante resolución judicial. En este contexto viene a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo establecida por la STS, DE 17 de febrero 2015, REC. 2335/2012

*Reproducimos su Fundamento Tercero:*

*“La responsabilidad patrimonial de las Administraciones en los supuestos de anulación de actos ha merecido una atención especial del Legislador en el artículo 142.4º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que exige, por supuesto, la concurrencia de los presupuestos generales de toda responsabilidad patrimonial, adquiriendo una especial relevancia la exigencia de la antijuridicidad de la lesión, como antítesis del deber jurídico del perjudicado de soportar el daño ocasionado por la anulación de la actividad administrativa a que se reprocha la lesión.*

*Pero esa imputación del deber de soportar el daño ha de encontrar su fundamento en un título que legalmente imponga a los ciudadanos esa carga, exigencia que, como se recuerda por la jurisprudencia – se deja constancia de ella en el escrito de interposición-, adquiere especial complejidad en estos supuestos de anulación de actos. En tales supuestos la jurisprudencia viene aceptando como circunstancias que excluyen la antijuridicidad de la lesión, el hecho de que el acto anulado generador de los perjuicios comporte el ejercicio de potestades discrecionales. Se entiende que en tales supuestos es el propio Legislador que ha configurado esas potestades discrecionales el*

*que ha establecido un margen de actuación a la Administración para que decida conforme a su libre criterio dentro de los márgenes de los elementos reglados; de ahí que siempre que en esa decisión discrecional se mantenga en los términos de lo razonable y se haya razonado, no puede estimarse que el daño sea antijurídico, generando el derecho de resarcimiento.” (...)”Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos que para ello haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones.”*

Las únicas excepciones a esta responsabilidad patrimonial es cuando existen un margen de apreciación de la Administración sobre la norma infringida, aunque con una apreciación muy limitado de esta excepción: *“en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación”*.

Ninguna de estas excepciones es acogible en el supuesto de responsabilidad del fraude de ley en la contratación laboral, por lo que estos supuestos encajan dentro de la responsabilidad patrimonial.

Tampoco las Administraciones se acogieron a dicha posibilidad de aprobar ofertas de empleo público de estabilización por la inercia contraria a considerar ningún derecho a personal temporal que a los ojos de todos se consideraban “enchufados” del uno o del otro gobierno, pasando los plazos, dado que las regulaciones de los procesos abiertos por los arts. 19.Uno.Seis de ambas LPGE del Estado 2017 y 2018 se encuadran dentro de una parte de la LPGE no prorrogable, y tienen pues una vigencia anual, en tanto, que no aprobando las ofertas de empleo por las distintas Administraciones Públicas en el año de vigencia de la LPGE dicha posibilidad decae teniendo que esperar

a lo que la nueva LPGE establezca, y así pasó en la LPGE de 2017 con las medidas que adoptó que luego fueron recogidas de nuevo en la LPGE de 2018, SIN QUE EL LEGISLADOR PRESUPUESTARIO LAS TUVIERA EN CUENTA NI EN 2019 NI 2020.

### **3. LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO.**

Por lo tanto, estas dificultades en la aplicación del plan de estabilización regulado en las LPGE de 2017 y 2018 condujeron a una reforma del legal de estabilización y por la urgencia en el cumplimiento del objetivo de reducción del empleo público temporal abordado por la Unión Europea como tarea gubernamental para cumplir los requisitos del acceso a los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

De tal forma, que se promulgó la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, Téngase en cuenta que la presente Ley proviene de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público que introduce numerosas ventajas en los procesos selectivos a favor del personal laboral temporal o interino de larga duración.

El artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público, establece:

#### **<< Artículo 2. Procesos de estabilización de empleo temporal.**

*1. Adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén*



*contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.*

*Sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección será el de concurso oposición, con **una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total**, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (...)*

Por otra parte se permite que la selección se haga por el sistema de concurso. La Disposición adicional sexta de la misma Ley 20/2021, establece una convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración con el siguiente tenor literal:

*<< Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TREBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.*

*Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma.>>*

Prevé las razones excepcionales para ello y aparte de tener soporte legal en el art.61.7 del TREBEP, si conviene establecer unos motivos de carácter excepcional:

1º) Se podrá hacer solo en el marco del proceso de estabilización por una sola vez.

2º) El concurso-oposición, sistema previsto en el artículo 2.4, y aunque la fase de oposición no tenga carácter eliminatorio con lo que pretende facilitar al acceso a plaza fija de plantilla a los mismos. El concurso se fija como proceso de selección de forma excepcional para funcionarios.

3º) Este hecho conllevaría automáticamente el fin de contrato, por despido improcedente, dado que el despido objetivo ha sido desterrado de las Administraciones Públicas por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Con efectos de 30/03/2022 se prohíben los despidos por causas objetivas en el sector público. El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre (reforma laboral 2022) deroga la D.A. 16ª del Estatuto de los Trabajadores.

Pero lo que es seguro es que la Ley 20/2021, si establece directamente un derecho a compensación económica para los empleados públicos temporales que participen en el proceso y no lo superen:

*“Art. 2.6. Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización.*

*En el caso del personal laboral temporal, dicha compensación consistirá en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.*

*La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso.”*

Y por último, es una ley de cumplimiento obligatorio y además impone unos plazos. La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2022. La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024, siendo además una norma imperativa, no da opción, y estableciendo mecanismos de seguimiento y agilización.

Habiendo sido aplicada genéricamente en la mayoría de las Administraciones Públicas y estabilizando un enorme número de empleados públicos temporales, con escasa litigiosidad.

Entonces, llegados aquí y vista la regulación que se establece en la Ley 31/2022 de 23 de diciembre de 2022 por la que se aprueban los PGE 2023 art.19.dos.2 y 4 volvemos a la pregunta inicial una vez llevado a cabo del proceso de la Ley 20/2021, ¿Debería quedar empleo público temporal por estabilizar? No debería ser.

#### **4. LA LEY 31/2022 DE 23 DE DICIEMBRE DE 2022 POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023. ART.20.DOS.4. APERTURA DE UN NUEVO ESCENARIO DE ESTABILIZACIÓN.**

Como se dijo al principio, en el art. 20.Dos.4 permite a *“cada Administración autorizar, con carácter extraordinario, la tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento al objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8% de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar.”*

Para ello, la norma exige que se realice dicha incorporación de forma extraordinaria y que se justifique por la necesidad de dar cumplimiento al objetivo de reducción de la temporalidad mediante un instrumento de planificación plurianual, que no se define en la norma, pero que, como tal «instrumento de planificación de recursos humanos», según determina el artículo 37.1.c) del

TRLEBEP, deberá ser objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso.

A través de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, era obligatorio proceder a iniciar un proceso de estabilización que como hemos descrito buscaba, aún sin encontrar referencias expresas, casar trabajador con nuevo puesto. Su implantación requería incluir todos los puestos para estabilizar como personal fijo en la Relación de Puestos de Trabajo, dotarlos presupuestariamente (arrastrando los créditos ya existentes como personal laboral temporal a personal laboral fijo) y aprobar la Oferta de empleo público extraordinaria de estabilización, sin que supusiera aumento de los costes laborales tanto individual como colectivamente.

La Disposición de la LPGE de 2023 deriva de un contexto jurídico que va unido a las reformas del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley de Empleo operadas por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo y por Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo ya modificada por el anterior, que proyecta un esquema del empleo público con el objetivo de alejarlo de la temporalidad (objetivo del 8% del personal como máximo), siguiente:

- 1º Las plantillas públicas deben estar constituidas por personal fijo.*
- 2º Se suprime el contrato por obra o servicio determinado, cauce la temporalidad en fraude de ley de la contratación laboral pública.*
- 3º La contratación temporal pasa a desarrollarse habilitando el uso de los contratos por circunstancias de la producción para suplir las necesidades de las Entidades Locales*
- 4º Para los programas de empleabilidad se crea el contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral herramienta de contratación en los Planes de empleo públicos, que no computan dentro de la tasa de temporalidad al ser su objeto el*

*cumplimiento de la obligación legal de desarrollar políticas públicas activas de empleo.*

Por lo tanto, dicha disposición legal de la LPGE de 2023 aparece con el objetivo claro de erradicar todas las situaciones de temporalidad que no encajen en la estructura laboral pública que marcan esas disposiciones, valiendo como asidero legal para ultimar la estabilización, y se hace con visos de futuro.

En consecuencia, el personal laboral temporal de larga duración, estaría en fase de estabilización en las diferentes administraciones sino estabilizado ya y con su plaza definitiva, entonces ¿A que tipo de trabajador o puestos se dirige por tanto esta novedad de la LPGE de 2023?

Se abren tres consideraciones:

**A) Es una continuación de la ley 20/2021 y por tanto puede ir dirigida a estabilizar personal ya existente en la administración**, interino o personal laboral temporal de larga duración cuyos puestos no se hayan beneficiado de la citada Ley, por omisión, o porque en ese momento no se reflexionó adecuadamente sobre su naturaleza estructural.

Ahora bien, dicho personal no puede ya beneficiarse de las ventajas que la Ley 20/2021 introdujo con el fin de asegurar en lo posible que los puestos creados fueran dirigidos a las personas en esa situación dado que las excepciones en cuanto a los procesos selectivos que incluía lo son por una sola vez, y por tanto se hacen en el desarrollo de la citada Ley pero no en la novedad de la LPGE de 2023.

Son aplicables a los procesos selectivos que derivan de la nueva estabilización dimanante de la LPGE de 2023, las normas de selección convencionales descritas en el art.61 del TREBEP, según el caso de cada puesto.

**B) En cuanto al instrumento de ordenación del personal, a que hace referencia el art.20.dos.4 de la LPGE para 2023, se concluye que es la relación de puestos de trabajo** vigente en la Administración correspondiente donde debe constar en la modificación que se hace, referente a los nuevos puestos que se incluyen.

- a. En nuestro caso hablamos de nuevos puestos que darán lugar a nuevas plazas, para lo cual es imprescindible la modificación de la RPT para que acojan dichas plazas de nueva creación
- b. Entonces es preciso un acuerdo de modificación que incluya que la voluntad de modificación lo constituye la estabilización y su justificación normativizada incluida como instrumento addenda en la RPT, que conllevan una elaboración técnico-jurídica que debe volcarse en un acuerdo operativo negociado entre el órgano de gobierno municipal y la representación sindical para la estabilización, que incluya los antecedentes de la entidad, la situación de hecho, la solución de derecho y el núcleo del acuerdo operativo que se incluirá como anexo dentro de la RPT.
- c. Por consiguiente, la Relación de Puestos de Trabajo es el instrumento de planificación plurianual óptimo para acometer a través de su modificación la estabilización de empleo temporal que se predica en este expediente, incluyendo un acuerdo negociado justificativo que igualmente contendrá cláusula de plurianualidad.

**C) Carácter central del concepto de estructuralidad:** Los procesos de estabilización parten de la noción de la estructuralidad de los puestos temporales. Porque su utilidad no radica solo en quién puede consolidar o no según sea estructural el puesto o no lo sea, sino que la estructuralidad opera en la línea de necesidad del puesto, en su esencialidad para la organización por estar afecto a potestades o servicios públicos.

El análisis de la estructuralidad parte de una abstracción jurídica en que deben estudiarse las tareas, funciones y servicios que se prestan de la forma aludida responden

a necesidades estructurales, dentro de competencias legales que el mismo tiene encomendados por normas con rango de ley. Para el control de la tasa de temporalidad, existen prestaciones dentro de los servicios públicos cuya duración en el tiempo hacen que la prestación y su recurrencia y permanencia no concuerden en absoluto con el carácter temporal de la prestación laboral de los mismos a cargo de contratos temporales que se van repitiendo anualmente por periodos amplios.

Para ello, el análisis concreto de los puestos que en virtud de esta tasa específica extraordinaria para cumplir con los objetivos de reducción de la temporalidad en el empleo público, que implica que la Administración debe analizar los trabajos de su organización y detectar situaciones de temporalidad recaiga la contratación en la misma o diferentes personas, pero si en la misma tarea y si las funciones de dichos puestos son estructurales correspondiendo a servicios públicos de la organización que tienen permanencia y continuidad en el tiempo, responden a atribuciones que a la entidad ejerce como competencias legales que tiene asumidas y que las dotaciones presupuestarias permanezcan en el presupuesto.

La estabilización tiene como objeto incluir estas funciones dentro de plazas estables y terminar con la concatenación de contratos temporales en fraude de ley, situaciones que, planteadas ante la jurisdicción social, tendrían como resultado la declaración de indefinido no fijo de plantilla con la consiguiente obligación de incluirlo en la misma y proveerlo. Antes de ello, estas leyes presupuestarias ofrecen la oportunidad de anticiparse a tal trauma judicial y que la propia administración efectúe la estabilización motu proprio y no por deriva de resoluciones judiciales, mediante un procedimiento administrativo reglado.

## 5. NOCIÓN DE ESTRUCTURALIDAD: EL CARÁCTER ESTRUCTURAL NACE DEL ESTUDIO DE LAS TAREAS QUE EJECUTA EL PERSONAL Y SI ESTÁS TAREAS GOZAN DE PERMANENCIA EN EL ÁMBITO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL, EN LA QUE ESTA GOZA DE LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DENTRO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.

Para poder iniciar el expediente de modificación de la RPT donde se analizará detenida y definitivamente el puesto y a resultas de lo mismo se concluirá que las tareas y funciones asignadas corresponden a las de una plaza permanente que debe ser objeto de estabilización si cabe siquiera prospectivamente, analizar la apariencia cierta de estructuralidad de las plazas descritas a través del análisis preliminar de las mismas.

- **No hay una definición precisa ni legal del término estructural y al concepto debemos llegar por deducción**, todo depende de las decisiones motivadas que la Entidad Local previo expediente y en un análisis propio de sus servicios y competencias que ejerce en la actualidad y que proyectivamente hacia un futuro pretende mantener hacia sus habitantes y dentro de su potestad de autoorganización, no obstante, se exponen una serie de pautas que se consideran ajustadas a este asunto.

- **Jurisprudencia creadora de la figura del indefinido no fijo de plantilla**

La jurisprudencia de los Tribunales y Juzgados de lo Social en cuanto a las demandas para el reconocimiento de la situación de personal indefinido no fijo de plantilla nos dan una pauta perfecta para este análisis, en la construcción jurisprudencial de este tipo de personal, cuyas características vimos más arriba.

Es determinante el trabajo del profesor Federico Navarro Nieto en su trabajo: *Los planes de estabilización del empleo temporal en el estatuto básico del empleado público*. A mi juicio da en la clave y copio de él:

*“El objeto del contrato para obra o servicio determinado es “la realización de una obra o servicio determinados con autonomía y sustantividad propia dentro de la*



*actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta” (arts. 15.1 a) del ET y 2.1 del RD 2720/1998). La jurisprudencia observa reiteradamente la importancia de dos elementos que son requisitos para la validez del contrato de obra o servicio determinado del art. 15.1 a) LET:*

*a) que la ejecución de la obra o servicio determinado no sea de tal naturaleza que suponga la ejecución de tareas permanentes y de duración indefinida en la empresa, al exigir la ley que se trate de una actividad “limitada en el tiempo” aunque “de duración incierta”;*

*b) que se especifique e identifique en el contrato, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituye su objeto. Los tribunales vienen rechazando el uso de esta modalidad contractual para las actividades de prestación mínima obligatoria y también para actividades permanentes no obligatorias de la organización administrativa.*

*Esta doctrina se ha desplegado especialmente en relación con la Administración Local, cuando su actividad de prestación cubierta con empleos laborales temporales no está condicionada por un elemento objetivo y externo que limite la prestación de la actividad. En estos supuestos resulta de nuestro interés la doctrina conforme a la cual el límite temporal no está en la actividad en sí misma, ni en las condiciones de su prestación, ni en el hecho de que no se configure la actividad como una actividad de obligada prestación por la Administración en cuestión; el dato relevante es que la actividad sea posible en el marco de las prestaciones de servicios por dicha Administración y efectivamente se configure como actividad permanente. Ello se completa con la afirmación de que “no es la existencia de una subvención un elemento determinante de la temporalidad de la contratación, ni el objeto del contrato (...) tiene la autonomía y sustantividad necesaria para justificarlo, al tratarse de una actividad propia y ordinaria para el empleo (...), al constar que constituye su propio objeto, de acuerdo con los fines establecidos en sus Estatutos, lo que evidencia que no existe obra o servicio que pueda justificar la temporalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores.*

*La clave justificativa del uso de la modalidad contractual se sitúa en el carácter permanente o no de la actividad en sí misma. La doctrina judicial viene a afirmar que las actividades que una Administración asume como permanentes, por tratarse de competencias propias o por delegación en los términos legales correspondientes, no pueden ser desarrolladas por el contrato para obra o servicio, aunque se encuentren financiadas mediante subvenciones de otra Administración que han de ser renovadas periódicamente<sup>27</sup> En el supuesto particular de utilización del contrato de trabajo para obra o servicio determinado para los programas temporales de las Administraciones que se reiteran anualmente y que dependen de la correspondiente dotación presupuestaria o subvención, el TS mantiene que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad.*

*Observemos la evolución de la jurisprudencia al respecto. El TS indica inicialmente que una de las peculiaridades de la Administración Pública que puede obligar a matizar el cumplimiento de los requisitos indicados es la posibilidad de acometer la ejecución de obras o servicios determinados con dotaciones presupuestarias ajenas, limitadas en el tiempo y variables. Esa circunstancia, observa el TS, “constituye un factor que puede no ser neutro, a la hora de valorar si la obra o servicio tiene o no sustantividad propia y autonomía dentro de lo que constituye su actividad laboral normal y si su ejecución está limitada en el tiempo”. A partir de esta premisa, la jurisprudencia de los años 90 ha sido flexible a la hora de justificar el uso de esta modalidad contractual para efectuar actividades normales y permanentes en el caso de los programas temporales de las Administraciones Públicas sujetos a las disponibilidades de financiación anuales Finalmente, tras la reforma de la LET por la Ley 12/2001, el TS afirma que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad. El Alto Tribunal niega haber elevado “en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal”, precisando que “del carácter anual del plan, no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona, pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los*

*servicios básicos que las mismas financian”, puesto que es obvio que pueden financiarse servicios permanentes de la Administración por medio de subvenciones<sup>31</sup>. En suma, de la existencia de una subvención no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Para el TS es decisivo el nuevo apartado e) del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, introducido por la Ley 12/2001, que, al reconocer como causa objetiva de extinción del contrato de trabajo la pérdida o insuficiencia de la consignación presupuestaria o de otro orden de los planes y programas que no tengan un sistema estable de financiación, está reconociendo que la financiación en sí misma no puede ser causa de la temporalidad de la relación. Para el TS, más que el dato de la existencia de la subvención, lo relevante es la concurrencia de los demás requisitos exigidos por el tipo legal del art. 15.1 a) LET, y fundamentalmente que la singularidad de la obra o servicio quede suficientemente determinada y concreta, y a ella quede adscrito el trabajador contratado.*

*En sentencias dictadas en controversias que afectaban a trabajadores contratados por AAPP, ha observado el TS que la singularidad de la obra o servicio (ya fuera formación profesional, ayuda a domicilio, prevención de incendios, campamentos, guarderías infantiles, etc.) debe quedar suficientemente determinada y concreta. Sólo cuando ello ocurrió tuvo por configurada una situación plenamente incardinable en el art. 15.1 a) LET. Por eso, en las ocasiones en que este último requisito no se cumplió, o cuando quedó acreditado que la actividad contratada era habitual y ordinaria en la Administración contratante, el TS ha calificado de indefinida la relación laboral, pese a la existencia de una subvención.”*

Esta doctrina nos lleva a distinguir los rasgos generales objetivo de la estructuralidad de los puestos:

a) **Permanencia en el tiempo.** La doctrina nos habla de la permanencia de la función del contratado como signo de ser estructural, función, tarea y luego por lo tanto no se enmarcan en servicios o programas públicos que presta la Corporación. Desde luego el tiempo transcurrido en el tiempo desde 2005, poca duda puede haber de su estructuralidad en cuanto a la permanencia de la función.

**b) Relación con el servicio público.** La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 de 14 de diciembre en que establece que es esencial el servicio que es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y en el ámbito local son todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y que permitan asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

**c) Por negación se nos define que no son estructurales.**

*En la Sentencia STS de 12 de diciembre de 1997,*

*“Tres requisitos para que pueda contratarse personal laboral para un puesto de trabajo que no figure detallado en la correspondiente relación [o plantilla]: 1) Que se trate de realizar tareas de carácter no permanente; 2) Que se proceda a celebrar contratos de duración determinada; y 3) Que el gasto se realice con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones”*

Otra definición por exclusión nos lo da la norma de incorporación de personal temporal que aparece en la LPGE todos los años que se define así:

*Durante el año XXXXX no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales*

Dicha redacción cambia en la LPGE para el 2017 establece con carácter básico, el artículo 19.Dos determina que no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. Se elimina, respecto a otros años, la restricción que limitaba esta contratación a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Aquí interesa esta competencia basada en la potestad de autoorganización municipal y autonomía local y sobre todo el carácter urgente, excepcional, inaplazable del contrato o cobertura. Es decir que el eliminar dicho requisito en lo de “que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales” no es casualidad porque no casa lo urgente e inaplazable con el servicio público esencial.

Finalmente, la el Art 20.Cinco LPGE para 2023 da una nueva redacción a este artículo básico sobre la autorización de relaciones de trabajo temporales, en consonancia con los nuevos cambios normativos:

*“No se podrá contratar personal temporal, ni realizar nombramientos de personal estatutario temporal y de personal funcionario interino excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, en los supuestos y de acuerdo con las modalidades previstas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en su redacción dada por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, así como en el resto de normativa aplicable.”*

Evidentemente, estos puestos no son estructurales.

## **6. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURALIDAD RESPECTO A LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y SERVICIOS Y COMPETENCIAS MUNICIPALES.**

La Entidad Local tiene una doble vertiente o carácter mixto cuales son:

- Las funciones de soberanía, potestades que implican la reglamentación de las relaciones entre la sociedad y su entorno, el ejercicio de su soberanía y autoridad.
- Y la actividad prestacional de servicios públicos.

La actividad del empleado público continuada en el tiempo dentro del ámbito de la potestad y el servicio público como actividad prestacional que necesarios e imprescindibles para el bienestar social y el funcionamiento administrativo de la

organización, así como la vinculación laboral a dichas esencia constituye la estructuralidad.

Conviene detenerse en este estudio debido al confucionismo creado por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad del Régimen Local que modifica la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora del Régimen Local. En materia de competencias supone una revolución, pero no obstante, las propias Comunidades Autónomas han “ignorado” su aplicación y las sentencias del Tribunal Constitucional han derogado algunos artículos e interpretado otros.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 de 14 de diciembre en que establece que es esencial el servicio que es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y en el ámbito local son todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y que permitan asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

Esta Sentencia dice en cuanto a los servicios administrativos obligatorios lo siguiente “aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social”

Así mismo con los servicios necesarios y las diversas manifestaciones de las potestades administrativas en el ejercicio de su soberanía legal.

La LRSAL intenta hacer una constricción de las competencias locales, enunciando en el art.25 que se podrán ejercer todas aquellas que redunden en beneficio de los habitantes, expresión muy repetida en la normativa local (Reglamento de Servicios de 1955 TRRL) para luego enumerar un elenco de competencias propias, en el

marco de la legislación del Estado y de las CC.AA, regulando las competencias delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas y el resto como impropias que solo se podrán prestar si cumplen con las reglas de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la no duplicidad y el informe preceptivo del órgano autonómico de tutela financiera. Igualmente, las leyes estatales y autonómicas podrán asignarle otras competencias propias y asimismo por delegación.

La STC de marzo de 2016 la primera tras 11 recursos de inconstitucionalidad, deroga la Disposición Adicional Primera, Segunda y 15, ya que las CC.AA que hayan asumido competencias en materia de régimen local, pueden legislar dentro de las bases del Estado sobre la materia y por tanto deben respetarse las competencias asignadas por las mismas a la Entidades Locales vía Estatutos o por leyes sobre régimen local, siendo pues competencias propias, por lo que las competencias en materia social, educativa y sanitaria vuelven a los Ayuntamientos.

Asimismo, el art.25 no marca un *numerus clausus* de competencias, y ya estrictamente en cuanto los servicios obligatorios del art.26 nada que objetar al personal que trabaja en ellos como estructural.

Asimismo, las Comunidades Autónomas dictaron leyes de aplicación de la LRSAL en cuanto a su aplicación en el ámbito de la CCAA y una regulación del régimen transitorio que aquella imponía en el marco de algunas competencias. Así, por ejemplo, en Andalucía, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece:

*Artículo 1. Ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.*

*Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las*

*mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley.*

En este sentido, la disposición adicional tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, reconoce esta competencia autonómica, al disponer que «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas». La reforma que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25 de la LBRL, pero de acuerdo con la doctrina constitucional, ello supone que se reduce el mínimo constitucional garantizado, el núcleo mínimo competencial que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios. Sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LBRL, pues lo contrario sería inconstitucional.

De este modo la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía en su artículo 9 establece un catálogo de competencias municipales que queda plenamente vigente, ya que la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local, atribuye al municipio competencias propias y competencia a la Comunidad Autónoma para regular el régimen local, inclusive las competencias municipales, a las que se sumarán las que las leyes sectoriales autonómicas les confieran.



Igualmente remarca la cláusula general de competencia en su artículo 8:

*“Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.”*

En consecuencia, el ejercicio de tales competencias ha de llevarse a cabo en los términos previstos en el artículo 7.2 de la LBRL sin necesidad de ningún requerimiento adicional. Esto es así para todas las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Por consiguiente, las competencias enumeradas en el supuesto y los servicios prestados son permanentes, necesarios, propias de acuerdo con la legislación de la CC.AA. si así las dispone y en todo caso legítimas si la Corporación así las viene prestando ininterrumpidamente.”

## **7. LA ESTABILIZACIÓN SE RELACIONA CON LA APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN PLURIANUAL. DISEÑO DE UN EJEMPLO.**

Como se dijo al principio, en El art. 20.Dos.4 permite a *“cada Administración autorizar, con carácter extraordinario, la tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento al objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8% de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar.”*

En cuanto al instrumento de ordenación del personal, a que hace referencia el art.20.Dos.4 de la LPGE para 2023, se concluye que es la Relación de Puestos de Trabajo vigente en la Administración correspondiente.

Se da un ejemplo aprobado en la Entidad Local, Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén), en que presto servicio, donde se ha llevado a cabo un proceso de estabilización, donde a fecha de hoy, se ha procedido a seleccionar y nombrar 17 de las 21 plazas abarcaba.

Dicho instrumento incluye un texto que ha sido aprobado a propuesta de la Alcaldía por la Mesa General de Negociación de fecha 28 de julio de 2023, y posteriormente por la unanimidad del Pleno de 12 de septiembre de 2023, denominado *acuerdo negociado justificativo para incorporación al instrumento de planificación plurianual (RPT) derivado de lo recogido en el art 20.2.4 LPGE 2023 (Ley 31/2022 de 23 de diciembre) para reducción de la temporalidad del empleo público por debajo del 8%*, en cuyo acta se transcribe y que incluye todos los puestos, como resultado de un proceso de negociación colectiva y que surte efectos normativos con respecto a la Relación de Puestos de Trabajo, y que se publicó en el Portal de la Transparencia del Ayuntamiento de Mancha Real en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén de 4 de octubre de 2024 con el siguiente enlace:

[bop.dipujaen.es/descargarws.dip?fechaBoletin=2023-10-04&numeroEdicto=4770&boletinSuplemento=0&ejercicioBop=2023&tipo=bop&anioExpedienteEdicto=2023](http://bop.dipujaen.es/descargarws.dip?fechaBoletin=2023-10-04&numeroEdicto=4770&boletinSuplemento=0&ejercicioBop=2023&tipo=bop&anioExpedienteEdicto=2023)

No existe un catálogo en de confección de este tipo de instrumentos o acuerdos por lo que hay que seguir la pauta tal como si fuera un acuerdo negociado de personal/convenio colectivo concretándose en los aspectos de la estabilización y así se redactó y aprobó el siguiente texto del que se ha omitido la parte introductoria:

## **ACUERDO NEGOCIADO**

### **ESTE AYUNTAMIENTO HA ACOMETIDO LAS SIGUIENTES MEDIDAS:**

#### **1- Medidas relacionadas con la estabilización del empleo público temporal:**

El Ayuntamiento de Mancha Real ha convocado los procesos de estabilización previstos en el art. 2 y Disposiciones Adicionales 6ª y 8ª de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, con especial atención a los plazos previstos en la misma, habiendo estabilizado un total de 17 plazas con 21 dotaciones estando plenamente culminados a marzo de 2021.

Ha incidido en puestos de trabajo prestados mediante sucesión de contratos temporales de larga duración en el mismo trabajador.

#### **2- Medidas relacionadas con oferta de empleo público de plazas:**

Con fecha 16 de junio de 2022 se aprueba Oferta de Empleo Público para 2022 incluyendo 5 plazas más 1 adicional, por la que se ofertan todas las vacantes existentes en este Ayuntamiento, sin que se hayan provocado coberturas mediante interinidades, habiéndose aprobado las Bases de selección de las mismas en Junta de Gobierno Local de 29 de junio de 2023.

#### **3- Medidas para confeccionar una nueva Relación de Puestos de Trabajo.**

Este Ayuntamiento inicia en noviembre de 2022, expediente para la confección de una nueva Relación de Puestos de Trabajo como instrumento de ordenación de los puestos de trabajo, y en tal contexto se propondrán medidas marco adicionales que procedan de reducción de la temporalidad constituyendo en si mismo una pieza en tal sentido, dado que se analiza en él la estructura de los recursos humanos. Se encuentra en fase de elaboración

#### **4- Medidas para creación de un Plan propio,**

Mediante este Plan se abarcará la contratación temporal mediante el sistema propuesto por la Reforma Laboral a cuyos efectos, se instruye expediente núm. 1901-2022 ASUNCIÓN COMPETENCIA IMPROPIA POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA EMPLEABILIDAD TEMPORAL EX REFORMA LABORAL 2021 a través de Memoria Descriptiva para la asunción de competencias impropias ex Art.7.4 Ley 7/85 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, con el fin de asumir la gestión local de políticas activas de empleo, programa de activación para el empleo, mediante plan local de empleo financiado con fondos propios.

La reforma laboral operada por el REAL DECRETO-LEY 32/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REFORMA LABORAL, LA GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y LA TRANSFORMACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO, LA DENOMINADA REFORMA LABORAL, marca en su Disposición final segunda una modificación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo, acoge la asunción de esta competencia por las Entidades Locales.

Dentro del cuadro de ocupaciones para mejora de la empleabilidad que abarca la Memoria para el Plan de Empleo Local se incluyen puestos que por la posibilidad de su estabilización mediante la aplicación del art.20.dos.Cuatro de la LPGE de 2023 pasa a ser puestos fijos, en tanto que el Plan de Empleo Local puede modificarse y adaptarse a esta reducción que se opera.

## ***MEDIDAS JUSTIFICATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL ÍNDICE DE TEMPORALIDAD DEL 8% QUE SE INCLUYEN EN EL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN PLURIANUAL.-***

### ***1. EL ANÁLISIS DE TEMPORALIDAD EXISTENTE:***

*La Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 en su art.20.dos.4 FIJA COMO OBJETIVO QUE LA TEMPORALIDAD NO SUPERE EL 8% COMO OBJETIVO COMUNITARIO.*

En este caso partimos de una plantilla, en que tras la estabilización efectuada por la Ley 20/2021 existen un total de 71 plazas, por lo que el 8% de las mismas es 5,68, teniendo en cuenta que se trata de la estabilización de 20 puestos, con 91, el 8% quedarían en 7,28 por lo que de no efectuarse este proceso de estabilización la tasa de temporalidad estaría dentro de un incumplimiento puesto que superaría el 28%.

Por ello resulta necesario llegar a un marco de acción, para no superar el límite del 8% de temporalidad, y en consecuencia la estabilidad en el empleo público en esta administración, mediante un análisis continuado y permanente para detección de esta circunstancia laboral.

### ***2. CONCRECIÓN DE LOS CONTRATOS TEMPORALES A LOS SUPUESTOS LEGALES.***

El margen de la temporalidad debe quedar circunscrito a tareas esporádicas, de apoyo, o de periodos en que por insuficiencia de medios por el exceso de tareas y cometidos debe recurrirse a la contratación temporal conforme al art.20.Cinco de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, en los supuestos y de acuerdo con las modalidades previstas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en su redacción dada por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, así como en el resto de normativa aplicable.

Asimismo para el art.20.Cinco de la LPGE 2023:

### *Limitaciones a la contratación temporal.*

*1. La contratación de personal laboral, así como los nombramientos de personal funcionario y estatutario habrán de realizarse con carácter fijo, indefinido o permanente, según proceda. No se podrá contratar personal temporal, ni realizar nombramientos de personal estatutario temporal y de personal funcionario interino excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, en los supuestos y de acuerdo con las modalidades previstas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en su redacción dada por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, así como en el resto de normativa aplicable.*

Asimismo, la temporalidad en la contratación está implícita en los programas estatales, autonómicos que a través de subvenciones pretenden mitigar el desempleo local mediante el instrumento a la contratación pública a través de los Ayuntamientos, es una tasa permitida, pero en virtud de la norma de la reforma laboral, quedan circunscritos a la contratación para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral, que es concebido como un contrato para la formación del desempleado en la búsqueda de empleo estable, a cuyos efectos este Ayuntamiento se encuentra tramitando ante la Junta de Andalucía y el Servicio Público Estatal de Empleo un plan de empleo local, cuyos contratos no computarían en la tasa de temporalidad.”

### **3. ERRADICACIÓN DEL PERSONAL LABORAL DE LARGA DURACIÓN**

El Ayuntamiento de Mancha Real ha convocado los procesos de estabilización previstos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, con especial atención a los plazos previstos en la misma, habiendo estabilizado un total de 17 plazas con 21 dotaciones estando plenamente culminados a marzo de 2021. Ha incidido en puestos de trabajo prestados mediante sucesión de contratos temporales de larga duración en el mismo trabajador.

Se someterá a análisis la detección de nuevos supuestos que puedan dar lugar a esta sucesión de contratos con el fin de erradicarla

**4. EL ANÁLISIS DE ESTRUCTURALIDAD Y COORDENADAS DE ESTUDIO DEL MISMO.** Se fijan como criterios para la estructuralidad de los puestos los siguientes:

**A. RELACIÓN CON EL SERVICIO PÚBLICO** que deriva de la competencia que ejerce la Entidad Local sea o no obligatoria según la ley pero que en su potestad de autoorganización presta ininterrumpidamente dentro de su carta de servicios, así como el ejercicio de la potestad administrativa.

**B. PERMANENCIA EN EL TIEMPO**, que da idea de la necesidad. No caben funciones coyunturales o prestaciones interrumpidas en el tiempo, aunque estén relacionadas con servicios o competencias que se ejerzan, contratos como apoyo temporal o por medidas de paliar el desempleo local a través de programas subvencionados o propios.

**C. POR NEGACIÓN SE NOS DEFINE QUE NO SON ESTRUCTURALES**

Cuando la contratación tenga por objeto:

- 1) Que se trate de realizar tareas de carácter no permanente;
- 2) Que se proceda a celebrar contratos de duración determinada; y
- 3) Que el gasto se realice con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

**D. LOS SERVICIOS DEBEN SER PRESTADOS DIRECTAMENTE POR LA ENTIDAD MEDIANTE GESTIÓN DIRECTA** y en todo caso, la externalización no podría abarcar personal más que en aspectos puntuales.

**5- COMPROMISO DE ANÁLISIS DE PUESTOS ESTRUCTURALES ESTABILIZABLES.**

Se toma como objetivo analizar que puestos desempeñados con contratos temporales sucesivos en esta institución cubren funciones que gozan de los tintes de

estructuralidad, es decir, necesidad, permanencia y estar adscritos a servicios y competencias esenciales de esta Administración.

La prosecución del análisis debe proseguir y no pararse en las únicas plazas anteriores dado el mandato legal y además por ser una oportunidad de a través de esa oferta de empleo público extraordinaria incluir plazas necesarias largamente en el tiempo en este Ayuntamiento

Para ello, el análisis concreto de los puestos que, en virtud de esta tasa específica extraordinaria para cumplir con los objetivos de reducción de la temporalidad en el empleo público, debe autorizarse como una medida no optativa, sino coercitiva que implica que la Administración debe analizar los trabajos de su organización y detectar situaciones de temporalidad aún subyacentes tras el proceso de estabilización que se haya llevado a cabo en virtud de la Ley 20/2021.

Por remisión de la LPGE a la Ley 20/2021 la estabilización de personal temporal no puede suponer incremento del gasto por lo que dichos puestos en la inclusión necesaria en la RPT, en cuanto a los aspectos económicos y de forma de prestación concreta deben reproducir fielmente la estructura del hijo de contratos concatenados, sean o no la misma persona, de los que traen causa, no siendo negociable este aspecto, aunque en la proyectada RPT en elaboración si puedan serlo una vez estabilizados dado que se consideran creados para la misma.

## ***6- CONTINUACIÓN DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE EMPLEO LOCAL PARA ENGLOBALAR LOS ANTERIORES***

Todo ello conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Novena del Texto refundido de la Ley de Empleo, sobre la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo, y el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima.



Dentro del cuadro de ocupaciones para mejora de la empleabilidad que abarca la Memoria para el Plan de Empleo Local se incluyen puestos que por la posibilidad de su estabilización mediante la aplicación del art.20.dos.Cuatro de la LPGE de 2023 pasa a ser puestos fijos, en tanto que el Plan de Empleo Local puede modificarse y adaptarse a esta reducción que se opera.

#### **7- CUMPLIMIENTO DE PLAZOS EN LA EJECUCIÓN DE LAS OEP.**

La gestión ágil y eficaz de los procesos selectivos se considera clave tanto para la provisión ordinaria de las necesidades de personal como para la reducción de la temporalidad existente. Por todo ello los procesos selectivos deben ser ágiles reduciendo lo máximo el plazo legal de 3 años, para revertir la temporalidad en el empleo público y restringir la permanencia de la durabilidad de las situaciones de temporalidad o interinidad al mínimo posible.

#### **8- FOMENTO DE LA PROMOCIÓN INTERNA.**

Se seguirá impulsando, procesos de promoción interna por el sistema de concurso oposición u otros, que no computan para la tasa de reposición, como medida para favorecer la motivación de los empleados y hacer viable una carrera profesional.

**9- ESTE INSTRUMENTO SE INCORPORA AL DOCUMENTO Y EXPEDIENTE DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO** como media justificativa de la tasa adicional específica conforma a los límites establecidos en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, y con el objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 por ciento de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, se adoptará lo siguiente:

**PUESTOS QUE SE INCORPORAN A LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y QUE CONFORMARÁN LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO DE 2023 EN LA TASA ESPECÍFICA Y EXTRAORDINARIA DE ESTABILIZACIÓN.**

<b>Código</b>	<b>Codificación</b>	<b>Denominación puesto</b>
E-18.1	1-AG-3.1-06	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
E18.2	1-AG-3.1-07	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
E.18.3	1-AG-3.1-08	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
E.18.4	1-AG-2.4-04	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
E-19	2-SC-1.0-02	CONDUCTOR DE AUTOBUS
E-20.1	2-SC-1.4-04	OFICIAL 1ª CONSTRUCCIÓN
E-20.2	2-SC-1.4-08	OFICIAL 1ª CONSTRUCCIÓN
E-20.3	2-SC-1.4-09	OFICIAL 1ª CONSTRUCCIÓN
E-21.1	2-SC-1.5-02	OFICIAL 1ª JARDINERÍA
E-21.2	2-SC-1.5-03	OFICIAL 1ª JARDINERÍA
E-21.3	2-SC-1.5-04	OFICIAL 1ª JARDINERÍA
E-22.1	2-SC-1.4-14	OPERARIO DE COMETIDOS MÚLTIPLES
E-22.2	2-SC-1.4-15	OPERARIO DE COMETIDOS MÚLTIPLES
E-23.	2-SC-1.4-05	OFICIAL 1ª HERRERO
E-24	2-SC-1.4-06	OFICIAL 1ª ELECTRICIISTA
E-25	2-SCI-1.1-01	ENCARGADO DE MANTENIMIENTO PISCINA
E-26	2-SC-1.4-07	OFICIAL 1ª PINTOR
E-27	2-SCI-3.1-01	PSICÓLOGO ATENCIÓN A LA DROGODEPENDENCIA FIJO

		DISCONTINUO
E-28	2-SCI-3.2-01	MEDIADOR INTERCULTURAL ATENCIÓN FAMILIA E INFANCIA FIJO DISCONTINUO
E-29	2-SCI-3.2-02	MONITOR ATENCIÓN FAMILIA E INFANCIA A TIEMPO PARCIAL FIJO DISCONTINUO.

Previo el análisis e informes preceptivos se trata de plazas de carácter estructural que se derivan por la prestación continuada mediante contratos temporales sucesivos por la misma o distinta persona coincidiendo en el tiempo y afectando a necesidades esenciales de esta Entidad Local y que no han podido ser incluidas en los procesos de estabilización recogida en la Ley 20/2021. Por todo ello se proponen respecto de las plazas anteriormente referenciadas lo siguiente:

A.- Incluir las plazas anteriormente referencias a la OEP de 2023, dentro de la tasa específica recogida en el Art 20.2.4 de la Ley 31/2022 de 23 de diciembre ( LPGE para 2023), previos los trámites oportunos que no podrá exceder del plazo de 31 de diciembre de 2023, correspondiente a la Alcaldía la aprobación de dicha Oferta.

B.- Por todo ello, deberán estar convocadas, aprobadas y publicadas en BOP las bases de selección correspondientes a la cobertura de las mismas, antes de que finalice el primer semestre del año 2024, debiendo ser resueltas y estar totalmente ejecutadas antes de que transcurra el plazo de 3 años desde la publicación de la OEP de 2023 donde se recoja la tasa adicional o específica recogida en el Art 20.2.4 de LPGE 2023.

C.- El sistema de acceso de estas plazas se llevará a cabo por el sistema legal aplicable, sin que pueda ser objeto de aplicación las medidas excepcionales de acceso previstas en el Disposición Adicional 6º de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público por lo que únicamente cabe utilizar la normativa general de acceso al empleo público.

## **8. PROCEDIMIENTO PREVIO Y EXPEDIENTES ULTERIORES QUE IMPLICA ESTA MODIFICACIÓN DE RPT: MODIFICACIÓN DE LA PLANTILLA DE PERSONAL Y APROBACIÓN DE LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO DE 2023.**

Este instrumento de planificación plurianual deberá ser objeto de negociación, en la respectiva mesa general de negociación por aplicación por aplicación de lo dispuesto en los artículos 34 y 37.1.c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP-, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre siendo aprobado previa o conjuntamente con la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo que de cabida a los puestos estabilizables.

Previamente a la adopción del acuerdo que implicaba la modificación de la RPT incluyendo los puestos a estabilizar, se ha efectuado el siguiente trabajo:

1. Se han incorporado las fichas de cada puesto/plaza confeccionados, con la codificación de puestos que conlleva. La codificación que se propone incluye el código de puesto según la nueva RPT y se añade un código E que significa ESTABILIZACIÓN, tal y como se hizo con la anterior estabilización de empleo público temporal expediente ya concluido, al amparo de la Ley 20/21.
2. Se incluye la valoración de los puestos conforme a las contrataciones cuya repetitividad origina la estructuralidad del puesto, necesaria valoración para añadir a la RPT. Hay que tener en cuenta que al no haber aumentos de consignaciones presupuestarias y modificar la cuantía de los puestos de los que trae origen la nueva Oferta de Empleo Público en la RPT no cabe negociar condiciones que tengan repercusión en aspectos económicos y está informado del coste de cada plaza teniendo en cuenta que la estabilización de empleo temporal permite crear nuevas plazas, pero no incrementar el coste de las que traen origen.

3. En las relaciones de puestos se indican las características de cada puesto concernientes a sus condiciones de trabajo. De tal forma que esta Modificación de la RPT tiene un carácter instrumental con el objetivo de incluir puestos de naturaleza estructural desempeñados de forma contractual temporal para su provisión con carácter definitivo. Esto no impide que estos puestos pueden entrar en la negociación y valoración de condiciones en el expediente de confección de la nueva RPT, pero han de estabilizarse con las condiciones actuales.
4. Se han incluido los antecedentes contractuales de cada puesto con relación de las contrataciones temporales efectuadas con el fin de basar la estructuralidad de los puestos y justificar esta nueva OEP extraordinaria, para la reducción de la temporalidad del empleo público.

Efectuado el acuerdo, se debe acordar el inicio del expediente de modificación de la plantilla del personal, de acuerdo con el art. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 126 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) plantilla que es el reflejo presupuestario preceptivo de los nuevos puestos aprobados, trámite obligatorio, convirtiéndose en plazas pertenecientes a dicha plantilla con dotación presupuestaria, cuya competencia correspondería en su momento al Pleno, tramitándose conforme a los mismos trámites de la aprobación/ modificación del presupuesto.

En cuanto al procedimiento de aprobación que estar a lo señalado en el artículo 168 y 169 del TRLRHL.

Una vez realizado ello se debe aprobar la oferta pública de empleo que materializa el instrumento para iniciar la provisión y selección de los mismos, es preceptivo que se enmarquen dentro de la plantilla y con dotación presupuestaria, antes del final del año presupuestario.

La publicación de la Oferta de empleo público extraordinaria para estabilización de empleo público temporal realizado en el Ayuntamiento de Mancha Real se realizó en

el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén de 27 de diciembre de 2023 número 248, conjuntamente con la aprobación definitiva del expediente de modificación del Presupuesto y su Anexo de personal del Presupuesto para 2023 y de la plantilla de personal, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

## 9. CONCLUSIONES.

El art.20.Dos.4 de la LPGE DE 2022 provee la apertura de un nuevo escenario de estabilización del empleo público temporal continuando con la Ley 20/2021 que puede ir dirigida A ESTABILIZAR PERSONAL YA EXISTENTE EN LA ADMINISTRACIÓN, interino o personal laboral temporal de larga duración sin que sean aplicables a los procesos selectivos los beneficios de la Ley 20/2021 sino las normas de selección convencionales descritas en el art.61 del TREBEP, según el caso de cada puesto.

Sin embargo, su núcleo esencial es la posibilidad de crear plazas de estabilización derivadas de un análisis de la estructuralidad en cuanto a funciones y servicios en cuya forma de prestación material corre cargo de contratos temporales que se van repitiendo anualmente por periodos amplios cuya recurrencia y permanencia no concuerden en absoluto con el carácter temporal de la prestación laboral de los mismos, concluyendo que las tareas y funciones asignadas corresponden a las de una plaza permanente.

Esta oportunidad es muy positiva para la correcta organización de los recursos humanos de la organización, dando estabilidad a su estructura dado que la fijeza de los puestos, da permanencia a la continuidad ininterrumpida de la prestación de las tareas, que no sufren ni períodos de vacío.

Esta organización del trabajo, aboca a que los contratos temporales queden reducidos a la figura del contrato eventual por circunstancias de la producción en que se producen sobrecargas de tareas o bien servicios puntuales o estacionales que no componen una necesidad permanente.

Su punto de partida es el análisis de las competencias y servicios y detectar las situaciones descritas e instruir el expediente que justifique el carácter estructural para componer un expediente de modificación de la relación de puestos de trabajo, que entendemos que es el instrumento de ordenación de personal plurianual a que hace referencia la disposición citada al principio.

En este ensayo se pretende exponer el modo de ejecución sacando el máximo partido a dicha novedad experimentado en el Ayuntamiento de Mancha Real y que puede servir a otras Entidades Locales para asesorarse del mismo, compartiéndolo públicamente.

Queda la duda de que al no haberse aprobado las LPGE de 2024 ni 2025, esa disposición, incardinada en una zona de la ley presupuestaria no prorrogable, si se repetirá en futuras LPGE, y en ello, mi respuesta es que va a continuar mientras el objetivo de la reducción de la temporalidad en el empleo público se fije en el máximo del 8% de cara a cumplir con las recomendaciones de la Unión Europea, y además porque hecho el esfuerzo legislativo de la Ley 20/2021, ley que por cierto contó con la casi unanimidad de las Cortes Generales, conscientes de la importancia del problema que venía a solucionar, ese esfuerzo, repito, debe mantenerse en el tiempo con disposiciones que permitan ofertas extraordinarias de estabilización y que no se formen en el futuro masivas tasas de temporalidad, que dejar este asunto en blanco y en el olvido, que todo podría ser, volviendo a generar un nuevo conflicto legal.

## ACRÓNIMOS UTILIZADOS

### **RDL 2021 REFLAB**

Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

### **LPGE**

Ley de Presupuestos Generales del Estado.

## **LPGE de 2023**

Ley 31/2022 de 23 de diciembre de 2022 por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2023

## **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.

## **RDLGET**

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.

## **LBRL**

Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local.

## **LRSAL**

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (que modifica la anterior)

## **TJUE**

Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

## **STS**

Sentencia del Tribunal Supremo.

## **Ley 20/2021**

Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público

## **TRLRHL**

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.



## FUENTES CONSULTADAS

BOTAINA BOSCH, Xavier, Taller “Empleo temporal: funcionarios interinos, eventuales y trabajadores temporales e indefinidos. Proceso de consolidación”. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. 2019.

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge. Curso: “La selección de empleados públicos locales: repercusiones de la LRSAL y otros límites”. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. 2016.

GALOFRÉ ISART, Albert. Taller: “Análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de las relaciones de los puestos de trabajo [RPT]”. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. 2018.

CUENCA CERVERA, José Javier. Curso de perfeccionamiento y profesionalización: “Planificación y gestión recursos para el mandato 2015-2019”. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. 2018

ANTÓN CRESPO, Pilar, CUENCA CERVERA, J. Javier, FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando, *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. Granada, España. CEMCI, 2018

GORRITI BONTIGUI, Mikel; LÓPEZ BASTERRA, Joseba, *Análisis de puestos de trabajo en la administración pública*, Vitoria, España. Instituto Vasco de Administración Pública, 2010.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, 2015, *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*. Cizur Menor (Navarra) España, Thomson Reuters Lex Nova.

### Publicaciones on-line

NAVARRO NIETO, Federico. *Los planes de estabilización del empleo temporal en el estatuto básico del empleado público*.  
[www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/33\\_1157\\_3.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/33_1157_3.pdf)

BOCINOS RIOBOÓ, M. Inés “Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos, especial referencia a la administración local (II)”, *Revista CEMCI*. nº 8. 2010.

EL BLOG DE EDUARDO ROJO: “La extinción contractual por causas objetivas del personal laboral en las Administraciones Públicas. A propósito de las sentencias del TSJ de Galicia de 18 de mayo y del TSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2023 (previo repaso de las aportaciones de la doctrina laboralista)”. 2023.

<http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/07/la-extincion-contractual-por-causas.html>

CUENCA CERVERA, José Javier. “La temporalidad en el empleo público local: estrategias para su reducción tras el acuerdo para la mejora del empleo público”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Nº 61. 2017  
[www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvop/es/contenidos/informacion/12revgp/es\\_def/index.shtml](http://www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvop/es/contenidos/informacion/12revgp/es_def/index.shtml)

EJARQUE PAVÍA, Albert. “Los efectos de la utilización abusiva de contratos de duración determinada en el ámbito de la Administración Pública en el derecho de la Unión Europea”. *El jurista. Periodico digital*. 2014. [www.eljurista.eu/2014/01/17/los-efectos-de-la-utilizacion-abusiva-de-contratos-de-duracion-determinada-en-el-ambito-de-la-administracion-publica-en-el-derecho-de-la-union-europea/](http://www.eljurista.eu/2014/01/17/los-efectos-de-la-utilizacion-abusiva-de-contratos-de-duracion-determinada-en-el-ambito-de-la-administracion-publica-en-el-derecho-de-la-union-europea/)

GORRITI BONTIGUI, Mikel,. “Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa” *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Nº 11. 2016.  
[www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvop/es/contenidos/informacion/11revgp/es\\_def/index.shtml](http://www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvop/es/contenidos/informacion/11revgp/es_def/index.shtml).

OCAÑA ESCOLAR, Luis. 2013. “La doctrina del TJUE sobre la directiva 1999/70 y el colectivo de empleados públicos. Sentencia TJUE, de 8 septiembre de 2011.” *Temas laborales núm. 118/2013. Págs. 203-215.*  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4468787.pdf>

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. “Doctrina jurisprudencial sobre personal al servicio de las administraciones públicas. 2009-2012”. 2013.  
[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%2520SUPREMO/ACUERDOS%2520y%2520ESTUDIOS%2520DOCTRINALES/FICHERO/20130325%252020-Sec.%25207%25C2%25AA%2520Personal%2520al%2520servicio%2520de%2520las%2520APP.pdf&ved=2ahUKEwiiu\\_uN2MOOAxXGVaQEHQuUGpIQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw0IZ\\_C12cZ-2f4mTEZkRahK](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%2520SUPREMO/ACUERDOS%2520y%2520ESTUDIOS%2520DOCTRINALES/FICHERO/20130325%252020-Sec.%25207%25C2%25AA%2520Personal%2520al%2520servicio%2520de%2520las%2520APP.pdf&ved=2ahUKEwiiu_uN2MOOAxXGVaQEHQuUGpIQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw0IZ_C12cZ-2f4mTEZkRahK)

SALINAS MOLINA, Fernando. 2016. La resurrección de la Directiva 1999/70/ce del Consejo de 28 de junio de 1999. *IUS Labor* 3/2016. 2016  
<https://www.upf.edu/documents/3885005/8336987/Editorial-Salinas.pdf/fbd7c7de-03b3-f494-936e-056295109ca3>.

VALERO MOLDES, Fabián, “¿Qué supone ser indefinido no fijo en las administraciones públicas?”. *Zeres Abogados*. 2018.  
<https://zeres.es/2018/03/28/que-supone-ser-indefinido-no-fijo-en-las-administraciones-publicas/>

## **LA PUESTA EN VALOR DE LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL LIDERAZGO DEL CEMCI EN EL ÁMBITO LOCAL, A TRAVÉS DE SU SISTEMA DE APRENDIZAJE**

Alicia SOLANA PÉREZ

*Directora General del Centro de Estudios Municipales y Cooperación internacional (CEMCI)*

### **SUMARIO**

1. Introducción.
2. La importancia de la formación y el aprendizaje en las Administraciones Públicas, especial consideración al ámbito local.
3. El sistema de aprendizaje holístico e innovador del CEMCI.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

### **1. INTRODUCCIÓN.**

El contenido de este artículo se elaboró previamente a la realización de un Congreso celebrado por el CEMCI con motivo de la conmemoración de su 50 aniversario, pero sin embargo consideré oportuno hacer uso del mismo para poner en valor, a través de una conferencia realizada por mí en dicho Congreso, la importancia de la formación y el aprendizaje en las Administraciones Públicas y el liderazgo del CEMCI en el ámbito local, a través de su sistema de aprendizaje.

Efectivamente los pasados días 12 y 13 de junio 2025, el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, de todos conocido por sus siglas (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, celebró su primer Congreso con motivo de la conmemoración de su 50 aniversario, en el Palacio de Exposiciones y Congresos de esta bella ciudad, donde tiene su sede. Un evento único que se ha celebrado con rotundo éxito desde todos los puntos de vista posibles.



Un acontecimiento especial que se preparó hasta el mínimo detalle, con un gran esfuerzo extraordinario en su ya frenética actividad, pero a la vez con mucha ilusión por todos los intervinientes en su organización y desarrollo y que ha dado como resultado un evento memorable de altísima calidad y en donde puse en valor la importancia que tiene la formación y el aprendizaje para la adaptación de las Administraciones Públicas a las necesidades actuales y a los retos presentes y futuros, teniendo en cuenta especialmente el ámbito local, donde el CEMCI es líder a través del desarrollo de su carismático sistema de aprendizaje, único y especial que tanto ayuda a los profesionales de este sector y apoya a las Entidades Locales.

Como Directora del CEMCI y Coordinadora General del Congreso, tengo que decir que estoy sumamente satisfecha del resultado final, que quedará en el recuerdo todos los asistentes por su perfecta organización, por la belleza de su presentación, por cada uno de los detalles que lo enriquecieron, por su contenido personal y material y por su alto grado de emotividad, que lo ha hecho inolvidable para todos los presentes y perdurará en nuestro recuerdo. Además, con motivo de ello se les entrego a todos los asistentes una medalla que ha sido elaborada especialmente en conmemoración del 50 aniversario del CEMCI.

El Congreso, que constituye un formato más de aprendizaje en sí, como veremos más adelante, se llevó a cabo fundamentalmente con la participación de ponentes de altísima solvencia profesional y asistentes de todos los rincones de España. Y es que había que celebrar el 50 aniversario del CEMCI de forma contundente, porque ¡todos los días no se cumplen 50 años de existencia! y este Centro se lo merece, siendo vehículo de aprendizaje de primera magnitud. El hecho de que este Centro haya conseguido llegar hasta aquí, con un reconocido prestigio constante y permanente, que ha mantenido durante todos estos años con proyección en toda España, era importante poner en valor.

Por lo tanto, esta convocatoria ha sido la excusa perfecta para reconocer el valor que esta institución tiene, siendo una forma trascendente de manifestar su apoyo incondicional. Por lo manifestado a lo largo del Congreso, creemos que hemos



conseguido satisfacer todas las expectativas depositadas en el mismo, tanto el ámbito académico como en el acto de conmemoración y demás actividades que se desarrollaron a lo largo del mismo.

Un aspecto que es importante destacar es que el CEMCI, cuyo nacimiento oficial data del día 25 de junio de 1975, ha tenido a lo largo de estos 50 años diversas configuraciones, tanto desde el punto de vista jurídico y organizacional como desde sus diversos ámbitos de actuación y formas diferentes de llevarlas a cabo, pero lo que siempre ha perdurado en él ha sido la brillantez de su servicio y su capacidad para satisfacer las necesidades de las personas que se han acercado a él ávidas de conocimiento, cubriendo sus intereses y expectativas. Y es que, sin ánimo de ostentación, pero sí con total convencimiento, es justo decir que el CEMCI es un Centro de excelencia que lleva ocupando durante 50 años un lugar destacado en el ámbito local, superando obstáculos y sabiendo buscar fórmulas y vías para seguir manteniéndose en lo más alto y eso es digno de elogio y de gratitud. Un Centro de gran prestigio en todo el territorio español e incluso internacionalmente, que ha sabido, a lo largo de toda su existencia, realizar grandes aportaciones a nuestras Entidades Locales, ha conseguido ser un instrumento de primera magnitud, sumamente útil y enriquecedor para este sector público tan necesitado de apoyo y respaldo.

Así mismo las Administraciones Públicas tienen importantes retos que afrontar en un mundo globalizado con constantes cambios e incertidumbres, que además se producen con gran celeridad. De entre las mismas, las Entidades Locales tienen un papel fundamental, por su posición más próxima al ciudadano, ya que se hallan obligados a satisfacer sus necesidades, muchas de ellas nuevas y cada vez más complejas, debiendo a su vez hacer frente a los múltiples y variados retos que se van presentando continuamente, como los incesantes cambios legislativos, tecnológicos y de comunicaciones, entre otros, que les afecta enormemente en su funcionamiento y organización y que les obliga a estar en constante adaptación, anticipándose a nuevos requerimientos. Para todo ello las Entidades Locales tienen que estar sumamente preparadas, tanto para afrontar el presente inmediato como el futuro.



**Tribuna:** La puesta en valor de la formación y el aprendizaje en las administraciones públicas y el liderazgo del CEMCI en el ámbito local, a través de su sistema de aprendizaje.



ALICIA SOLANA PÉREZ

Página 4 de 21

## 2. LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ESPECIAL CONSIDERACIÓN AL ÁMBITO LOCAL.

La formación y el aprendizaje, constituye la mejor herramienta para poder solventar estos grandes desafíos que se producen constantemente y con gran velocidad y en donde las Entidades Locales tienen una posición significativa. La contribución del CEMCI, en este sentido está siendo esencial, encontrándose en constante movimiento y anticipándose para dar respuesta a estas necesidades, mediante sistemas de mejora continua en todos sus ámbitos de actuación y en su funcionamiento interno.

En este sentido puedo decir que, para mí es un honor, ser la Directora del CEMCI, llevo vinculada al mismo, ocupando diversos puestos, desde el año 2001, ósea la mitad del tiempo de existencia de este Centro, casi 25 años y ejerciendo funciones de dirección 13 años y solo puedo agradecer a esta institución todo lo que me ha aportado, tanto a mi vida profesional como incluso personal, todo lo que me ha enriquecido en todos los aspectos y todo lo que he aprendido y sigo aprendiendo gracias a él, porque el aprendizaje debe durar toda nuestra vida, como decía Sócrates.

Un Centro en el que creo firmemente, consciente del papel tan importante que desempeña en apoyo y asistencia a las Entidades Locales, a través de su relevante y especial sistema de aprendizaje, con destino a las personas vinculadas al sector público local, ya sean cargos electos, directivos, habilitados nacionales u otros empleados públicos locales, en definitiva a todos los que les interesa el mundo local, el Gobierno y la Administración Local, un mundo tan complejo e intenso pero a la vez tan apasionante, cuya razón de ser no es otra que la de servir al ciudadano y mejorar su calidad de vida.

Es por ello que el CEMCI tiene una importante responsabilidad, que es hacer ese papel de la mejor manera posible, con una alta calidad, de ahí que se trabaje con total entrega a la causa, a sabiendas de que nuestro trabajo ayuda y mucho a multitud de profesionales que, con su servicio, participan del proceso de crecimiento, desarrollo,



fortalecimiento y modernización de las Entidades Locales, al nivel que exigen los requerimientos actuales y futuros de nuestra sociedad.

Por todo ello el Congreso fue importante:

1. Para reconocer solemnemente a este Centro como Centro de excelencia y calidad en el ámbito local tras 50 años de existencia habiendo superado todo tipo de dificultades.
2. Para aprovechar esta oportunidad para dar a conocer con mayor exactitud que es el CEMCI en estos momentos, cuál es su actual misión y visión y las grandes transformaciones que se ha operado en su seno.
3. Para poner en valor su liderazgo en el ámbito local a través de su actual sistema de aprendizaje moderno e innovador.

Como introducción a este artículo también indicaré que se trató de un Congreso peculiar con características singulares, ya que, aunque tuvo ingredientes propios de un Congreso como instrumento de aprendizaje y que se llevó a cabo con ponencias magistrales y mesas de debate sobre temáticas de máximo interés en el ámbito local, a través del mismo se celebró solemnemente este importante acontecimiento para este Centro, su 50 aniversario, siendo punto de encuentro de muchas personas que aman este Centro y reconocen su indudable valor. El Congreso estuvo pues constituido por dos partes claramente diferenciadas, la parte académica y la parte conmemorativa.

La *primera parte*, la parte académica, estuvo formada por sucesivas mesas de debate, dirigidas por un moderador/a y conferencias magistrales. En ellas participaron ponentes de máximo nivel nacional, tanto académico como profesional y con profundos y solventes conocimientos, tanto teóricos como prácticos, habilidades, así como una gran capacidad de comunicación, provenientes de muy diversos lugares de toda España. En las diversas mesas de debate y conferencias se analizaron 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. Se formó a su vez por dos grandes bloques. En la primera se trataron temáticas que parten de los principales fines de las Entidades Locales a partir de las aportaciones de la Ley de Bases de Régimen Local de

1985, que también ha cumplido, este año 2025, 40 años de existencia, hasta la situación actual, así como también se analizaron los objetivos y oportunidades presentes y futuros y las medidas transformadoras necesarias para el cambio en sector público local acorde a los actuales requerimientos. El segundo bloque versó sobre materias competenciales de primera magnitud y actualidad analizadas desde el prisma de la innovación y modernización, consideradas piezas fundamentales en el desarrollo estratégico local.

Debo decir que la parte académica del Congreso fue extraordinaria y de muchísimo interés para el público asistente, amena, pero a la vez sumamente solida en contenido y exposición, arrojando una luz clarificadora para afrontar los grandes desafíos actuales y futuros de las Entidades Locales, cuestiones que hay que tener muy presentes a la hora de preparar técnicamente un sistema de aprendizaje, por otra parte.

La *segunda parte* del Congreso estuvo formada por un solemne acto conmemorativo del 50 aniversario del CEMCI. En dicho acto realice una conferencia basándome para ello en el presente artículo preparado expresamente para la Revista CEMCI, aunque adaptado al formato de conferencia, ya que traté una temática de especial transcendencia que refuerza el papel del CEMCI, como es la importancia de la formación y el aprendizaje en el proceso de transformación y adaptación de las Administraciones Públicas a las necesidades actuales y a los retos presentes y futuros de las mismas, así como el liderazgo del CEMCI en el ámbito de local, concluyendo con un breve análisis de su potente y actual sistema de aprendizaje holístico e integral.

El papel que en la actualidad tiene la formación y el aprendizaje de los empleados públicos como eje de las nuevas políticas de recursos humanos del sector público y en definitiva como elemento imprescindible del desarrollo, transformación y crecimiento de las Administraciones Públicas, acorde con los cambios y necesidades actuales y en atención a los retos que tiene nuestra sociedad y su entorno, es indiscutible, no debe haber la menor duda de esta afirmación. Sin conocimiento no hay progreso.



Pero lo cierto, es que esta afirmación es en la última década cuando verdaderamente está calando en profundidad en las políticas de recursos humanos de las Administraciones Públicas, en todos los ámbitos competenciales de las Administraciones Públicas e incluso en los propios empleados del sector público, así como valorada por las disposiciones legales, ya que si echamos la vista atrás, la situación ha sido otra, no se le ha dado el valor que merece, ni se le ha prestado la atención que requiere, para poder desplegar la formación su máximo potencial, tanto desde el punto de vista teórico y jurídico como práctico.

Ni siquiera el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) del año 2007, (como posteriormente el 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 que lo sustituye (TREBEP), llega expresamente a empoderar a la formación como merece, aunque indirectamente sí que le da mucha importancia. Efectivamente aparentemente parece que no le da mucho valor a la formación pero nada más lejos de la realidad, pues se le da un protagonismo importante para las políticas de recursos humanos, dotándola de un carácter transversal en las diferentes instituciones jurídicas que componen la función pública, que intervienen de forma directa en producir un cambio de paradigma en el empleo público e incorporar la innovación en sus elementos, como por ejemplo en selección, evaluación del desempeño, carrera profesional, retribuciones, negociación colectiva, provisión de puestos, dirección pública profesional etc., teniendo como fin último la mejora del servicio público junto con la profesionalización del empleado público.

Además, ya si se considera claramente a la formación no solo un derecho de los empleados públicos, sino también un deber. Se tiene derecho a mejorar las competencias profesionales de forma continua y tienen una obligación y responsabilidad de formarse acorde con las necesidades suscitadas en las Administraciones Públicas en mejora de la prestación de sus servicios con destino a los ciudadanos, lo que debe llevar implícito la realización de los cambios o adaptaciones pertinentes en la organización y en los puestos de trabajo con la eliminación de algunos de ellos o la creación de otros, conforme a las nuevas realidades internas y externas.

Por fin se habla de la formación continua como elemento crucial para la mejora de la eficacia, eficiencia y modernización de las Administraciones Públicas, considerándose a su vez una necesidad para que el funcionario pueda hacer frente a sus nuevas competencias, funciones, o tareas producto de un estado cambiante, con perfiles profesionales cada vez más especializados, acordes a los nuevos retos de la Administración Pública. Se alza la formación ya como elemento central y motor de cambio, rompedor con el pasado, en la manera de llevar a cabo las políticas de personal en las Administraciones Públicas, tiene un carácter claramente estratégico.

No obstante, la falta de desarrollo legislativo de esta normativa básica, durante tanto tiempo, excesivo, ha impedido sobremanera que ello fuese una realidad en toda su extensión desde el principio.

Paso importante también lo es el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, ya que contiene medidas vinculadas a la formación del empleado público, considerándolo como “elemento principal para la reforma y modernización de la función pública española y en definitiva de la eficacia y eficiencia del servicio público presentes y futuros en un entorno cada vez más activo, cambiante, tecnológico y digital”.

Están siendo las normas desarrolladoras del EBEP las que están empezando a darle su lugar indiscutible. Es ahora también, desde el punto de vista normativo, cuando verdaderamente se le ha dado un papel protagonista a la formación y al aprendizaje en las políticas de recursos humanos y por lo tanto ha habido una concienciación reflexiva de calado en cuanto a su importancia, hasta el punto de plasmarlo en tal sentido en la propia Ley y concretarlo con más detalle.

En el caso de Andalucía, por lo que pudiera afectar al CEMCI dada su localización geográfica, Granada, la Ley 5/2023, de 7 de junio de la Función Pública de Andalucía, sí que se detiene con cierta extensión y reconoce este valor a la formación y

al aprendizaje de forma contundente y explícita, lo cual se agradece enormemente porque era muy necesario. Todo un Título, el Título IV, denominado “La formación, el aprendizaje permanente y la acreditación de competencias” se dedica a esta temática y tiene importantísimas consecuencias, considerándolo un instrumento estratégico para la modernización y la mejora de la calidad del servicio público. Además, lo reconoce como elemento transversal de especial calado e importancia, en las diferentes instituciones jurídicas cruciales en el empleo público andaluz, como ya hizo el Estatuto Básico del Empleado público al que anteriormente me hice referencia.

Respecto al ámbito de las Entidades Locales y partiendo de las competencias que se le atribuyen a las Diputaciones en el ámbito asistencial y formativo, de conformidad con el art 36 la Ley de Bases de Régimen Local del año 1985 y en concreto respecto de Andalucía, el art 11 y 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía, podría considerarse que lo anteriormente analizado en relación al papel actual de la formación y aprendizaje, serian de aplicación a las Entidades Locales de Andalucía y por tanto a la Diputación de Granada y al CEMCI, siempre que se lleve a cabo con respeto a la autonomía local y a la legislación básica estatal de aplicación directa al régimen específico de la función pública local. Problemática de legislación bifronte que una vez más se pone de manifiesto, con las consecuencias de inseguridad jurídica en su aplicación que ello lleva consigo.

El sector público local ha sido histórica y tradicionalmente el sector olvidado y ello también afecta en lo que respecta a la formación y el aprendizaje del personal que presta servicios en el mismo, por lo que esa evolución de la importancia del conocimiento y la formación, de la que venimos hablando le es totalmente de aplicación al ámbito local, pero con más profundidad, acentuación y por supuesto con mucha menor sincronización con sus políticas de recursos humanos, que no acaban de sintonizar con las necesidades formativas.

Si bien es cierto que, a partir del año 1975, se pretendió atender también las necesidades formativas, de capacitación y perfeccionamiento del personal de las EELL, el único organismo que sobrevivió a este propósito en todo el territorio nacional como

Delegación del Instituto de Estudios Administración Local, fue el CEMCI, adquiriendo una proyección a nivel nacional, situación que pervive hasta nuestros días.

Es por ello la importancia relevante que tiene este Centro, ya que no hay otro igual que el en toda España:

1. Constituyéndose en bastión de la profesionalización, del conocimiento y del aprendizaje en sector público local de todo el territorio español.
2. comprometido con el fortalecimiento de las políticas públicas de los recursos humanos de las Entidades Locales
3. como elemento clave de apoyo al proceso de crecimiento, desarrollo, modernización e innovación en las Entidades Locales.

Si además a ello le añadimos la alta calidad de su sistema de aprendizaje, ampliamente reconocida por sus usuarios y por otras instituciones, hace que se constituya en instrumento de acompañamiento líder en el proceso de transformación de las Entidades Locales, considerado un punto de referencia en todo el territorio español, como Centro sobresaliente y de excelencia para el Gobierno y la Administración Local, del que la Diputación de Granada se siente orgullosa, lo apoya y reconoce su valor. Recordemos que somos lo que hacemos repetidamente y por lo tanto la excelencia no es un acto es un hábito como decía Aristóteles. El CEMCI tiene el hábito de dar alta calidad y por ello es excelente.

En resumen, es importante hacerse las siguientes preguntas, que respondo técnicamente desde mi punto de vista a través de estas conclusiones: el papel actual del aprendizaje en el sector público y en especial al sector público local, quien tiene que liderar y asumir responsabilidad de ello, qué hay que hacer y cómo debe ser el modelo de aprendizaje.

### **¿Qué papel tiene el aprendizaje en el sector público y por tanto en el local?**

El aprendizaje tiene un papel clave y es una palanca de cambio de primer orden para hacer frente a los desafíos en constante cambio, que nos plantea el contexto publico

actual que son muchos y diversos, por lo que es un imperativo prestarle máxima atención y diseñar e implementar políticas formativas estratégicas que sepan gestionar eficazmente el cambio, permitan la renovación, transformación y la adaptación, dando soluciones de calidad a los retos presentes y futuros del sector público y en concreto del sector público local en pleno siglo XXI.

### **¿Quién tiene que liderar y asumir responsabilidad de ello?**

El liderazgo y la asunción de responsabilidades corresponde, tanto de los cargos públicos como de los directivos o personas que desempeñan puestos de alta responsabilidad en las Administraciones Públicas y por tanto en los Ayuntamientos y Diputaciones, especialmente estas últimas por su deber de asistencia a los municipios, dándole valor y apostando decididamente por un sistema estratégico de aprendizaje y de gestión del conocimiento, haciéndolo mucho más productivo y vinculándolo a objetivos, lo cual es esencial y para ello hay que incorporar propuestas sólidas, flexibles, vanguardistas e innovadoras, así como sostenibles a largo plazo.

### **¿Qué hay que hacer?**

Para que la formación y el aprendizaje sea productivo las Administraciones Públicas y por tanto las Entidades Locales deben cambiar radicalmente la forma de visualizar la formación y el aprendizaje y considerarla sobre todo una inversión y no un gasto, llevando a cabo una renovación profunda del modelo formativo actual a demanda de las necesidades reales de la organización, del puesto de trabajo y del desarrollo profesional de su personal, tanto presentes como futuras, facilitando el acceso al aprendizaje ya sea un sistema de aprendizaje formal propia de una institución pública dedicada a ello, formando de competencias, como puede ser el CEMCI o informal, producida en cualquier momento o lugar y gestionando el conocimiento mediante las diversas vías que pueda establecer una organización, como transferencia de conocimiento, intercambio de experiencias, grupos de opinión etc.

### **¿Cómo debe ser el modelo?**

Desde mi punto de vista debe ser un modelo donde se pase de la formación tradicional al aprendizaje práctico directamente aplicable al puesto, un modelo donde,

sin eliminar totalmente la transmisión de conocimientos expertos, que sigue teniendo su papel complementario, aunque indudablemente renovado, modernizado y actualizado, se incorporen nuevos métodos de aprendizaje más cercano a las necesidades efectivas de las organizaciones y mucho más prácticos, lo que los hace infinitamente más productivos en mejora de la calidad de los servicios públicos.

Obviamente en esta transformación del modelo de aprendizaje adquiere también un importante papel las nuevas metodologías, instrumentos y tecnologías y las nuevas tendencias en el aprendizaje más activas, colaborativas y participativas por parte del usuario, que pasaría a denominarse participante de su propia formación o aprendizaje.

### **3. EL SISTEMA DE APRENDIZAJE HOLÍSTICO E INNOVADOR DEL CEMCI.**

En relación al especial y potente sistema de aprendizaje del CEMCI que actualmente desarrolla y que lo significa, ya que actualmente CEMCI y desde hace unos 12 años, desarrolla un sistema aprendizaje formal integral, interconectado y múltiple, acorde con su misión actual de establecer un sistema de aprendizaje que participa del proceso de modernización e innovación, así como de mejora en la eficacia y eficiencia de las Entidades Locales, a través de tres pilares básicos de actuación como son la formación, la investigación científica, estudios y asistencia técnica y la gestión de la documentación junto con sus propias publicaciones. Pilares que a su vez se entremezclan y se apoyan entre sí, de tal manera, que produce un fortalecimiento exponencial de cada uno de ellos, haciéndolos especiales, únicos y dando como resultado un sistema de aprendizaje holístico de alta calidad con destino a un sector muy concreto de personas, a sus destinatarios: los cargos electos, directivos, habilitados nacionales y en general empleados públicos de las Entidades Locales, especialmente los que ocupan puestos de mayor responsabilidad.

Hemos pasado por tanto de la formación tradicional de mera transmisión de conocimientos teóricos a un aprendizaje, formado por conocimientos técnicos, habilidades y praxis llevadas a cabo por métodos más activos, resolutivos,

colaborativos, participativos conectado a la realidad, habiendo lógicamente evolucionando y cada vez con más intensidad, por lo que podría considerarse pionero en al ámbito local.

Y es que el CEMCI ha evolucionado en todos los sentidos y mucho, tanto en su organización y funcionamiento interno como en la prestación de sus servicios y realización de actividades consecuencia de las transformaciones y cambios estratégicos de especial calado, implantados en el mismo, partiendo de las correspondientes políticas públicas y en desarrollo de las mismas. Ello se ha llevado a cabo a través de una concreta y potente Planificación Estratégica, cuyo resultado ha sido la obtención de unos concretos productos, muchos inéditos, que ha generado un nuevo CEMCI moderno, innovador y actual, tanto en su sistema de aprendizaje, acorde por otra parte con las nuevas tendencias, como a nivel interno, en su funcionamiento y organización, convirtiéndose en un Centro sumamente eficaz, eficiente y actual, encontrándose ambos elementos a su vez, estrechamente interconectados formando un todo transformador, especial y único, de relevancia nacional a nivel local.

El resultado ha sido muy satisfactorio, estableciendo un sistema de aprendizaje altamente valorado por los asistentes y participantes del CEMCI, como demuestran las continuas encuestas que realizamos de todas nuestras actividades y servicios, con una valoración medio de 9.5 sobre 10 , ya que contribuimos a hacer frente solventemente a los desafíos actuales de la gestión municipal y participamos a través del conocimiento, qué duda cabe, en el proceso de crecimiento, modernización, eficacia y eficiencia de las Entidades Locales.

Por otra parte, en el desarrollo de este sistema de aprendizaje se ha tenido que tener muy presente la Visión del mismo a más largo plazo y que es el de posicionarlo y mantenerlo como Centro de Estudios líder y sobresaliente, referente obligado en la regeneración y difusión del conocimiento y aprendizaje, para promover una buena Administración orientada al bien común, eficiente y efectiva, actuando a nivel nacional e incluso internacional. Ello debe ser de tal nivel de alta calidad que le dé un liderazgo indiscutible y estable en el tiempo como Centro excepcional y transformador de las Entidades Locales.

Este sistema de aprendizaje se establece en un documento denominado Plan General de Acción del CEMCI, compuesto por programas que a su vez se desglosan en actividades, servicios y proyectos que se van a llevar a cabo en un determinado plazo, habitualmente un año, y que indica como se van a desarrollar los mismos, cuando, donde y porqué, apoyados por otros servicios y proyectos del CEMCI y teniendo a la vez en cuenta también otros tres elementos imprescindibles de carácter interno, que afectarán enormemente a la planificación, como son los medios económicos, materiales y humanos con que el CEMCI cuenta para poder actuar en consecuencia y que afectarán enormemente a su sistema de aprendizaje. Además, a nivel externo, extramuros también hay elementos que condicionan esa planificación y su sistema de aprendizaje como es el modelo de Función Pública, el modelo de Administración Pública, la situación económica, social, cultural, política y fiscal que exista en ese momento, tanto a nivel nacional como incluso internacional, así como las perspectivas, tendencias, retos, compromisos o acuerdos futuros.

El equipo humano que conforma el CEMCI, el cual tengo el honor de liderar, hemos sido muy conscientes del compromiso y el grado de exigencia que supone llevar a este organismo al más alto nivel con su actuación, un esfuerzo que hemos asumido y seguimos haciéndolo con responsabilidad, pero a la vez con ilusión, a través de los sucesivos planes y su sistema de aprendizaje integral.

En conclusión ¿Cómo es nuestro sistema de aprendizaje? Es actualmente de carácter holístico e integral.

1. Hemos pues pasado de un CEMCI con una formación académica tradicional propia de una enseñanza estructurada, donde hay una transmisión de conocimientos expertos y una recepción pasiva de los mismos por parte de los alumnos, llevada a cabo mediante una metodología totalmente presencial, junto con la realización por separado de otras actividades en el ámbito de las publicaciones y la documentación, a los cuales la formación no estaba conectada, sino que pervivían de forma autónoma e independiente.



2. A un ecosistema de aprendizaje avanzado, global e interconectado, dinámico y muy especializado, que acompaña toda la vida profesional del participante, e incorpora nuevas formas de entender y promover el aprendizaje.

- a. Es un sistema de aprendizaje actual, innovador, de alta calidad.
- b. Contiene nuevos métodos y técnicas de aprendizaje de carácter bidireccional, al ser participativo, social y colaborativo para el alumno, llegando incluso a ser protagonistas de su propio aprendizaje, llegándose a veces a acompañar al usuario y facilitar un espacio vital para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los mismos o entre entidades locales, creando comunidades experienciales.
- c. Con un papel relevante de las nuevas tecnologías, aplicaciones, plataformas y herramientas de aprendizaje.
- d. Cuyo objeto es formar en competencias: interrelacionando tres elementos clave: conocimientos técnicos, habilidades y praxis
- e. Siendo fundamentalmente un aprendizaje práctico y directamente aplicable al puesto de trabajo
- f. Se han incluido nuevos formatos, partiendo de un desarrollo exponencial del aprendizaje online, que ocupa aproximadamente el 75% de nuestras actividades, la formación semipresencial, formación presencial con apoyo de plataforma u otros medios en línea, incorporación simultánea de diversos medios tecnológicos en una misma actividad formativa presencial u online, publicaciones electrónicas, centro de documentación virtual, creación servicios de investigación virtual, etc.
- g. Se han creado numerosos servicios y actividades en los tres pilares de actuación.

El resultado ha sido un sistema de aprendizaje mucho más productivo, completo y óptimo, conectado con la realidad, directamente aplicable en el seno de las

organizaciones y por lo tanto muy satisfactorio y atento a las necesidades de las Entidades Locales y su desarrollo continuo, fomentando a su vez la innovación en su interior y de los servicios que prestan.

Efectivamente es un sistema estratégico de aprendizaje que permite conectar y responder con prontitud a realidades cambiantes y transformaciones acuciantes de nuestra sociedad y en donde Entidades Locales, que son las Administraciones Públicas más próximas al ciudadano, tienen un papel y una responsabilidad fundamental para dar respuesta a estas demandas sociales. Y es que las personas de una organización, todas, deben estar sumamente preparadas para hacer frente a estos retos y esa es la misión del CEMCI, a través de su sistema de aprendizaje, nada más y nada menos.

Todo está en proceso y todo debe estar en equilibrio entre la tradición y la vanguardia, sin eliminar la primera totalmente, pues complementa a las nuevas tendencias de aprendizaje y sigue aportando conocimientos expertos importantes, lo cual es un plus ventajoso para los participantes de las actividades del CEMCI. No obstante, hay que seguir avanzando y experimentando para ser sumamente productivos y acorde a las nuevas necesidades que tienen las Entidades Locales.

Respecto a su contenido se trata de un sistema de aprendizaje sobre temáticas de máxima actualidad e interés, muy específicas, adaptables a las necesidades formativas de los puestos de trabajo o agrupación de puestos de trabajo que existen o pudieran existir en un futuro en las Entidades Locales con carácter general, muchas de ellas vinculadas entre sí y formando un itinerario formativo, sobre temáticas vinculadas a las competencias locales en Derecho o Gestión Pública Local u otras materias transversales y competenciales de aplicación al ámbito de las EELL.

Todo ello, independientemente de que cada organización debe también potencial su propio aprendizaje, creando espacios colectivos donde se intercambien conocimientos y en donde el directivo líder del equipo tiene que ser muy hábil y saber motivar, inspirar y apoyar. También el CEMCI por su parte propicia el aprendizaje informal y la gestión del conocimiento, con algunas de sus actividades, como es el

Congreso al que con carácter introductorio me hizo referencia al inicio de este artículo, e irá insistiendo también en ello en el futuro a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas, consultas, grupos de reflexión profesional, comunidades de experiencias etc., que ya muchas de ellas ejecutan o pretende poner en marcha.

En definitiva, el CEMCI se encuentra en un magnífico momento con su actual sistema de aprendizaje, aunque en su afán de superación seguirá avanzando acorde a las nuevas tendencias doctrinales y prácticas y sobre todo a las nuevas necesidades de las Entidades Locales, su razón de ser.

Por otra parte, el CEMCI ha realizado unas aportaciones significativas a la formación y al aprendizaje en al ámbito local a través del reciente Congreso, por lo que aprovecho este artículo, para poner al final del mismo, cuales son desde mi punto de vista dichas aportaciones y que las resumiría en las siguientes:

1. Ha abierto otra puerta de futuras actividades para el CEMCI, ya que nunca había hecho un Congreso en España, pues hemos vivido experiencias diferentes y muy provechosas, con un grado de intensidad en vivencias muy diversas, que solo lo puede dar un Congreso de estas características, lo cual es digno de tenerlo muy en cuenta en un futuro para nutrir nuestro sistema de aprendizaje.
2. Hemos tenido la magnífica oportunidad de escuchar a personas sumamente preparadas y solventes desde el punto de vista profesional, de un altísimo nivel académico y con una visión practica impresionante, que nos han permitido a través de la escucha, abrir nuestra mente a nuevas perspectivas de mejora. Creo que las grandes aportaciones que se han realizado a lo largo de este Congreso han ampliado ese camino de aprendizaje y mucho, por lo que mi agradecimiento a cada uno de ellos/as.
3. Ha sido un magnífico punto de encuentro de muchas personas que tienen mucho que aportar y no solo los ponentes, todos los asistentes y por lo tanto ha servido a su vez de intercambio de experiencias que ha nutrido nuestra ruta de aprendizaje de una forma además muy amena.

4. Respecto a la parte conmemorativa del 50 aniversario del CEMCI, ha servido para concienciar en mayor medida de la importancia de la formación y el aprendizaje como elemento imprescindible de modernización y cambio en las Administraciones Públicas y el liderazgo del CEMCI en lo local, así como mostrar su evolución, su historia y su actual sistema de aprendizaje holístico y moderno.
5. Ha servido para apreciar aún más este Centro, como un Centro único en toda España, que hay que defender y preservar por lo que aporta a las Entidades Locales y el valor intrínseco que tiene, habiéndose conseguido un mayor enaltecimiento y posicionamiento en el lugar que merece.

Próximamente se publicará un libro amplio que incluirá con más detalle y profundidad los estudios que también previamente al Congreso he realizado sobre la historia del CEMCI, el valor y la importancia que tiene la formación y el aprendizaje en el sector público como instrumento transformador y el liderazgo que en ese sentido tiene este Centro en el apoyo a las Entidades Locales, así como su especial sistema de aprendizaje actual. También se tratarán en dicho texto las conclusiones que se han obtenido en este Congreso con carácter general y en cada una de las mesas de debate. Libro muy interesante que a su vez servirá no solo de recuerdo para no olvidar esa intensa experiencia sino sobre todo como instrumento de aprendizaje por su valioso contenido.

#### 4. CONCLUSIONES

En conclusión, podríamos decir que actualmente la formación y el aprendizaje se alza como herramienta de primer orden y vital importancia para solventar las necesidades actuales y futuras de las Administraciones Públicas, constituyéndose en eje-guía de resolución de las mismas y como medio para afrontar solventemente los desafíos de primera magnitud que nos presenta la propia Administración Pública y esta sociedad que tenemos, acelerada y en constante cambio. Por ello los puestos de trabajo de los empleados públicos deben estar perfectamente y previamente preparados y

adaptados a esta situación, muy versátil y voluble. Es ahí donde la formación y el aprendizaje se alza como bastión para hacer frente solventemente a esta situación que tanto preocupa y en donde el CEMCI, en el ámbito local, tiene un liderazgo indiscutible, un papel y una responsabilidad de máxima importancia, por lo que creo muy necesario apoyar esta institución, cuidarla y reconocerla aún más si cabe, porque además es única en España.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Para profundizar sobre esta materia destaco la siguiente bibliografía.

ARGILÉS MARÍN, José Manuel (coord.) *Hacia el aprendizaje más allá de la formación*. Instituto Nacional de la Administración Pública. 2023.

BELMONTE MARTÍNEZ, Isabel María. “Cambios y tendencias de la formación y el aprendizaje en las Administraciones públicas del siglo XIX”. *Documentación Administrativa*, núm. 13/2024.

CASTAÑEDA, L. y ADELL, J. *Entornos personales de aprendizaje: claves para el ecosistema educativo en red*. Alcoy: Marfil, 2013.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. “Claves para la definición de un Estatuto del directivo público profesional”. *Documentación Administrativa*, núm. 7/2020.

GARCÍA-VILLANOVA ZURITA, Gustavo. *Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local*. Granada: CEMCI, 2020.

GONZÁLEZ, J.C. y GUTIÉRREZ, M. *Formación innovadora: nuevos modelos para la formación en la Administración pública*. INAP, 2013.

HERNÁNDEZ DOMINGO, Rafael y GÓMEZ-FERRER BAYO, Luis. “La dirección publica profesional. El ¿papel? del Directivo Público en la Administración Local”. *Cunil, Revista de Estudios Locales*, núm. 163/2013.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, MENDIETA VILLORIA, Manuel y PALOMAR OLMEDA, Alberto. *La dirección publica profesional en España*. IVAP. 2009.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *El personal Directivo en la Administración local*. Colección Estudios de Relaciones Laborales, número 4. Diputación de Barcelona. 2009.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87/2010.

JIMENEZ ASENSIO, Rafael. *La dirección pública profesional en España: errores de concepto*. En: <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/28/la-direccion-publica-profesional-en-espana-errores-de-concepto/>

LLAVADOR CISTERNES, Hilario. *Función directiva local. Régimen jurídico y delimitación de figuras afines*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

MAESE SECO, Luis. *El personal directivo público en España*. Madrid: La Ley, 2011.

MANZANA LAGUARDA, Rafael Salvador. “El personal directivo en las administraciones locales”. *Revista jurídica Aranzadi*, núm. 857/2013.

MOHAMED VÁZQUEZ, Rashid. “La formación de los empleados públicos desde el punto de vista jurídico y organizacional. Dos perspectivas necesariamente entrelazadas”. *Revista Vasca de Administracion Publica*, núm. 109/2017.

MURILLO-PEDROSA, Lourdes. “El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana”. *Documentación Administrativa*, núm. 13/2024.

NAVARRETE IBAÑEZ, Eva M. “Cuestiones actuales y desafíos en la formación del personal empleado público”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1/2020.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho del Empleo Público*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007.

RAMIÓ MATAS, Carles. “El modelo directivo en las entidades locales”. *Revista Internacional de Organizaciones*, núm. 1/2008.

- RAMIÓ MATAS, Carles. “Dirección pública profesional en la Administración local: ¡Ya!”. Blog de Espublico: <https://www.administracionpublica.com/direccion-publica-profesional-en-la-administracion-local-ya-primera-parte/>
- RODRIGUEZ ARANA, Jaime. “La formación continua en España. Su papel en la mejora de las competencias y cualificaciones de los empleados públicos”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20/2002.
- ROQUETA BUJ, Remedios. *Derecho del empleo público*, 4ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.
- SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos, 2012.
- SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Régimen jurídico de la Función Pública*. Lex Nova, 2013.
- SANCHEZ-SAUS LASERNA, Marta, SILVA ARDANUY, Francisco Manuel. “Formación de empleados público, desempeño y empleabilidad ante la racionalización de la Administración Pública”. *Nuevas Políticas Públicas*, núm. 7/2012.
- SERRANO PASCUAL, Antonio y TERUEL MELERO, Mª Pilar. *Las funciones directivas en las Entidades Locales*. Bayer Hermanos, 2000.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Publicas*. Tecnos, 1997.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La función directiva en las administraciones públicas. El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública*. Junta de Comunidades de Castilla-La Marcha. Escuela de Administración regional, 2007.





# **Trabajos de Evaluación**

**Revista digital CEMCI**

**Número 66/2025**



## **LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LAS RELACIONES ELECTRÓNICA CON LAS ADMINISTRACIONES: EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA CARTA ESPAÑOLA DE DERECHOS DIGITALES**

Jorge DORADO RODRÍGUEZ

*Secretario de Entrada del Ayuntamiento de Zafra*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del  
Curso: Los medios electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico previsto  
en la Ley 39/2015 (LPACAP). CEMCI.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción
2. La regulación de los Derechos de la administración electrónica en el ordenamiento jurídico español
3. El derecho a la buena administración en la era digital
4. La carta española de Derechos Digitales
5. Conclusiones

### **1. INTRODUCCIÓN**

La administración electrónica en la administración pública española es una realidad que ha ido implementándose a lo largo de las dos últimas décadas en relación a la extensión de la sociedad del conocimiento a lo largo de todos los ámbitos sociales y económicos, llegando a los niveles de desarrollo actuales.

Esta extensión de los usos de la administración electrónica ha conllevado, inevitablemente una ampliación de la regulación de esta materia, así como los espacios en los que se exige a los ciudadanos que el espacio digital sea utilizado en las relaciones con los mismos.

Paralelamente a esta extensión de las previsiones digitales dentro de la administración pública se ha impuesto un paradigma respecto a la consideración de los

ciudadanos y la administración pública, en el que el ciudadano cada vez se encuentra más en el centro de la vida administrativa, ampliando la esfera de derechos, siendo cada vez más participativos y preocupados más por cómo se gobierna, cómo se gastan los fondos y si se gestiona todo de manera adecuada.

En este contexto, el ciudadano ha pasado de ser un mero administrado a un sujeto comprometido con su entorno y con la administración pública que lo rodea, en definitiva, a ser un sujeto con plenos derechos reconocidos y respetados por las administraciones públicas, también en el ámbito digital. Los ciudadanos ya no esperan de manera pasiva la actuación de las administraciones públicas, sino que exploran las posibilidades que les otorgan las administraciones públicas y, por ende, lo que sucede en la esfera digital.

Del otro lado, las administraciones públicas están llamadas a asumir el liderazgo de la innovación, orientando sus servicios a la mejora de los derechos de los ciudadanos y extendiendo la realidad del marco digital en el que se incardinan las actuaciones públicas.

Por todo ello, en este trabajo se pretende dar una visión en relación con el actual contexto en el que los derechos de los ciudadanos son desarrollados, garantizados y ejecutados por las administraciones públicas, toda vez que se ha hecho más patente la consolidación de la administración electrónica como un principio de actuación de las administraciones públicas españolas del siglo XXI. Para ello, se analizará el régimen jurídico actual de los derechos, su relación con la administración electrónica, para explicar, por último, los derechos recogidos en la Carta Española de Derechos Digitales.

## **2. LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

La implantación de la administración electrónica ha estado acompañada de un fuerte impulso por parte de la Unión Europea como herramienta de relación con los ciudadanos y como principio de acercamiento de las instituciones públicas. Así, la

Comisión Europea ha definido la administración electrónica como “*el uso de las tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las AAPP, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas*”.<sup>1</sup> Por ello, debemos entender que la administración electrónica no se refiere únicamente a la utilización de herramientas digitales para la actuación propia, sino que debe determinar un cambio de paradigma completo en la gestión de lo público que exceda lo puramente tecnológico, no reproduciendo los mismos instrumentos jurídicos en un contexto diferente, cambiando de manera profunda los procedimientos, las concepciones sobre los servicios públicos y, en definitiva, la figura de los ciudadanos con los poderes públicos.

De esta manera, la lógica normativa obliga a entender que, además de los cambios jurídicos en relación al propio procedimiento para adaptarlo a las necesidades de la administración electrónica en relación con la seguridad, la interoperabilidad o los requisitos técnicos sobre la misma, al administración debe adaptar las normas sobre derechos de la ciudadanía en la relación electrónica, al ser el procedimiento administrativo el garante de los principios recogidos en los artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978 (principio de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de las administraciones públicas), así como de los principios del artículo 103.1 de la Constitución (“*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”).

Para ello La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante Ley 11/2007) intentó ser reflejo de este nuevo paradigma, recogiendo por primera vez el derecho de la ciudadanía a relacionarse electrónicamente, lo que obliga, como contrapartida a la obligación de las administraciones públicas a implementar sistemas que garantizaran este derecho. De

---

<sup>1</sup>Comisión Europea. (1998)

este principio básico y primero se sustenta el resto de contenido normativo en relación a la administración electrónica.

Por ello, el punto de partida de los derechos de la ciudadanía ante la administración digital se enmarcan en un doble concepto de derecho de los ciudadanos y obligación de las administraciones públicas que, por otro lado, deberán seguir manteniendo los principios legales sobre los que se ha configurado el procedimiento administrativo electrónico. Por este motivo, el artículo 6 de la Ley 11/2007 incluía los derechos de la ciudadanía en estas relaciones que, posteriormente han sido sustituidos por los artículos 13 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante Ley 39/2015), y en el reglamento de la misma, el 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 RD 203/2021), al derogar estos dos últimos la primera de las leyes. Así el artículo 13 de la Ley 39/2015 establece los derechos de los ciudadanos frente a la administración que se concretan en los siguientes:

*“Artículo 13. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.*

*Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:*

*a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.*

*b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.*

*c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.*

d) *Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.*

e) *A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.*

f) *A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.*

g) *A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.*

h) *A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.*

i) *Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.*

*Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo”.*

Efectivamente, los derechos que anteriormente estaban regulados en la Ley 11/2007 se ha recogido de manera específica en el artículo 13 transcrito, a lo que se añaden los específicos de los interesados en el procedimiento del artículo 53 de la Ley 39/2015, pero es cierto que una parte muy importante de esta vertiente han sido regulados de manera extensa por otras normas conexas y fundamentales, sin las que no se entiende el derecho primigenio de relacionarse electrónicamente con la administración, como son todos los desarrollados por el Derecho a la protección de datos de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante Ley Orgánica 3/2018) y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

A pesar de ello, en la normativa que sustituye a la Ley 11/2007 no se han recogido de manera similar las consideraciones a los principios del artículo 4<sup>2</sup> de la anterior ley en la Ley 39/2015, que es la norma que la ha sustituido, que, para muchos autores, tenían un importante contenido jurídico<sup>3</sup> como pueden ser el principio de accesibilidad, igualdad, legalidad e inalterabilidad o el de neutralidad tecnológica.

No obstante, debe observarse que el RD 203/2021 sí recoge alguno de estos principios, ampliando incluso el alcance de la mayoría. A este respecto, se mencionan como principios la neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas (apartado a); el principio de accesibilidad (apartado b); el principio de accesibilidad (apartado c); el principio de proporcionalidad (apartado e). A ello, como se ha indicado, se han unido los recogidos en el título X de la Ley Orgánica 3/2018 que, aunque desarrolla un abanico amplio de derechos digitales, no se circunscriben exclusivamente al entorno de las relaciones administrativas, sino que están dirigidas al conjunto de la sociedad, como sería el derecho a la neutralidad en internet (artículo 80), el derecho de acceso universal a internet (artículo 81), derecho a la educación digital (artículo 83) o el derecho al olvido (artículos 93 y 94).

En definitiva, el marco jurídico ha consolidado gran parte de los derechos digitales de los ciudadanos y en sus relaciones con la administración electrónica, basándose en el derecho del que derivan todos los demás como garantía y obligación básica de la administración, el derecho a relacionarse electrónicamente con la administración, completándose con normativa sectorial que tiene una influencia directa como son la LO 3/2018 y la Ley 19/2013.

Sin embargo, hay una parte importante de la doctrina que lleva casi dos décadas reclamando un verdadero estatuto jurídico del ciudadano en las relaciones electrónicas

---

<sup>2</sup>COTINO HUESO, L. (2021)

<sup>3</sup>FONDEVILA ANTONILÍN, J (2022).



con la administración<sup>4</sup> que proteja al ciudadano dada la importancia que el expediente administrativo tiene en las garantías y calidad democrática de nuestras instituciones.

Ahora bien, en este contexto, pueden existir soluciones de garantía sobre los derechos de los ciudadanos que se encuentran encuadrados en otros derechos o principios del ordenamiento jurídico, como puede ser el derecho a una buena administración.

### 3. EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA ERA DIGITAL

El derecho a la buena administración aparece recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el artículo 41 como un verdadero derecho de los ciudadanos aplicable al conjunto de las instituciones públicas que garantiza, en todo caso, el contenido que se ha ido desarrollando por la jurisprudencia de los tribunales europeos y españoles. Entre el contenido esencial del Derecho se encuentra el derecho a obtener un procedimiento con garantías y sin dilaciones, a obtener resoluciones motivadas, a la indemnización por los daños sufridos, el derecho a audiencia antes de la resolución, al acceso a los expedientes y transparencia.

En esta línea, parece que este derecho tiene una gran incidencia en el propio procedimiento y en el resto de principios que se relacionan con la administración digital, pues parece que vienen a completar los principios del Estado de Derecho que nuestro ordenamiento tiene encuadrados para todos los ciudadanos que se relacionan con los poderes públicos.

No obstante, la jurisprudencia ha dotado de un mayor contenido al Derecho a la Buena administración, como un derecho holístico que poseen los ciudadanos que va más allá de la concreción de los derechos mencionados, puesto que el concepto que engloba a este principio deriva en una amplia idea de la praxis de las instituciones públicas que tiendan a mejorar la vida de las personas, los procedimientos y los servicios que tiene encomendados, en definitiva una *“Buena Administración Pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una*

---

<sup>4</sup>Entre otros COTINO HUESO, L. (2008).

*Administración Pública que sirva a la ciudadanía, que realice su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se oriente continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas”<sup>5</sup>.*

Este derecho a la buena administración, en suma, lo que predica para las administraciones públicas es que, en su ámbito de aplicación, los principios de mejora continua, defensa del interés general y de los ciudadanos predomine como máxima de cualquier actuación pública, lo que es límite y guía de todas las actuaciones, es decir, se contraponen las actuaciones de “mala administración” con aquellas que transforman los procesos, mejoran la calidad democrática y que impiden la corrupción y la negligencia de las administraciones públicas, siendo un concepto jurídico indeterminado<sup>6</sup>.

En este sentido, queda claro que en la era digital esta mejora de las condiciones de vida, de la sociedad y de las relaciones, no puede limitarse a reconocer los Derechos tradicionales en conexión con el procedimiento administrativo, sino que deberá dar un paso más allá y comprometerse con el verdadero “derecho a la buena administración”<sup>7</sup>.

En definitiva, se trataría de aportar al procedimiento electrónico un verdadero empuje para que se encuadre en la mejora de la vida de los ciudadanos y no acabe devaluando las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos. Esto es, no se pueden bajo los prismas de la administración electrónica, dejar de atender a determinados colectivos, los procedimientos electrónicos sean menos intuitivos, no estén operativas las sedes electrónicas, los puntos de acceso general o los portales electrónico de las administraciones públicas o, por último, se exijan un gran número de requisitos técnicos para la implementación de los sistemas de implementación.

Si observamos los ejemplos expuestos anteriormente podemos comprobar lo alejadas que estarían estas prácticas de una verdadera *buena administración*, que tiene como visión integral entre el bienestar de los ciudadanos y los intereses generales que

<sup>5</sup>RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013)

<sup>6</sup>PONCE SOLÉ, J. (2016).

<sup>7</sup>COTINO HUESO, L. (2021)

representa, puesto que no estaría solventando y disminuyendo trabas administrativas, sino eliminando derechos y aumentando las actuaciones obligatorias<sup>8</sup>.

Además, el propio procedimiento electrónico regulado en la Ley 39/2015 nada aporta a la mejora de las actuaciones administrativas, pues continúa con los mismos mimbres que estaban regulados en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común respecto al propio procedimiento pues, la gran parte de los aspectos que se regulan tanto en la primera como en el RD 203/2021 se refieren a las *herramientas* de implantación del procedimiento, pero no al propio paradigma conceptual de la administración y los procesos.

En este sentido, el derecho a la buena administración digital debería recoger todas esas deficiencias para mejorar la calidad de las relaciones electrónicas, por lo que la falta de reconocimiento de determinados derechos concretos no deba suponer una merma real en la calidad democrática del servicio, ya que cualquier defecto del procedimiento administrativo electrónico tiene su encaje en el derecho a la buena administración del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por otro lado, ese mismo Derecho debería ser el faro para la correcta ejecución de un procedimiento administrativo verdaderamente transformado, no continuar aplicando trámites y conceptos del siglo XIX y XX a las realidades del siglo XXI.

#### **4. LA CARTA ESPAÑOLA DE DERECHOS DIGITALES**

Hasta el momento hemos señalado que la regulación de los derechos del ciudadano en la administración electrónica han sufrido una leve consolidación en la última década, a pesar de algunos retrocesos, como la falta de consolidación definitiva de un estatuto del ciudadano frente a la administración digital, aunque el principio y derecho a la buena administración debe informar cualquier actuación administrativa, lo que permite entender que es deber de los poderes públicos mejorar la gestión administrativa digital, respetando por tanto todos sus derechos.

---

<sup>8</sup>RODRÍGUEZ-ARANA, J. Op. Cit.

No obstante, como bien es cierto que, a lo largo de los siglos, la existencia de los Derechos individuales se ha ido consolidando conforme se han ido nombrando y, por ende, reconociendo, es de gran importancia que los mencionados Derechos sean reconocidos en algún instrumento.

Para ello, dentro del marco de España 2025 y del desarrollo del Título X de la LO 3/2018 se ha realizado por parte de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital) la llamada Carta de Derechos Digitales. Así, como indica la propia Carta, no se trata de crear nuevos derechos digitales que ya existen, sino describir y complementar los derechos auxiliares ya reconocidos o expresar las necesidades para implementar de manera efectiva los derechos. Sin embargo, el principal problema de esta carta es que no tiene carácter normativo, por lo que no puede exigirse en tribunales ni administraciones públicas para su cumplimiento.

El punto décimo octavo de la carta está dedicado a Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas. En este apartado se pone de relieve la extensión del contenido de los derechos en el procedimiento electrónico a aspectos directamente relacionados con el procedimiento electrónico como es la protección de datos o la transparencia y el acceso a la información, que en buena medida, como ya se ha indicado, tiene una relación principal con el Derecho a la Buena Administración.

La importancia de este apartado y que puede extenderse al conjunto de toda la Carta es que se sugieren principios y políticas referidas a los derechos digitales ya reconocidos en documentos normativos como puede ser la Ley 39/2015 o la Ley Orgánica 3/2018 en el contexto actual. Al final, tal y como expresa la Carta, los propios derechos son consustanciales a los ciudadanos y lo que se plantean son entornos que permitan su mejora y reconocimiento. En definitiva, al hilo de lo indicado en el apartado tercero de este trabajo, son consustanciales al derecho a una buena administración y que, en gran medida, no hace falta reconocerlos individualmente para entender que se poseen y entran a formar parte de esa esfera jurídica del ciudadano.

Así, los principios reconocidos en la Carta en el ámbito de las administraciones públicas son:

- El derecho a la igualdad de las personas se extiende al acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas.
- El principio de transparencia y de reutilización de datos de las Administraciones públicas guiará la actuación de la Administración digital, de conformidad con la normativa sectorial.
- Se promoverá la universalidad, la neutralidad y la no discriminación, en particular por razón de sexo, de las tecnologías usadas por las Administraciones públicas, y se impulsará la puesta a disposición entre Administraciones de aplicaciones de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo supuestos de especial protección por una norma.
- Se ofrecerán alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que no quieran o no puedan utilizar recursos digitales y no resulten obligadas a ello, en las mismas condiciones de igualdad.
- El poder público autor de una actividad en el entorno digital deberá identificar a los órganos responsables de la misma.
- Se promoverán los derechos de la ciudadanía en relación con la inteligencia artificial.
- Será necesaria una evaluación de impacto en los derechos digitales en el diseño de los algoritmos en el caso de adopción de decisiones automatizadas o semiautomatizadas.

Estos dos últimos puntos son claves para entender la importancia de esta carta y la extensión de los derechos, puesto que incluyen nuevas concepciones y tendencias en materia digital que obligan a tener presente que estas actuaciones suceden con gran

frecuencia en el ámbito privado y que la administración pública no puede ser ajena a ello, por lo que es uno de los objetivos a corto y medio plazo para garantizar a los ciudadanos.

La combinación de inteligencia artificial y actuaciones automatizadas que pueda ofrecer la administración tiene grandes retos, pues deberá garantizar un gran número de derechos individuales y combinarlo con el exponencial potencial que pueden ofrecer estas técnicas para mejorar los servicios públicos y, por ende, la vida de los ciudadanos, esto es, como se viene exponiendo a lo largo de este trabajo, de la buena administración electrónica.

De esta manera, estas herramientas podrían ser nuevas soluciones en los tiempos digitales que permitan minimizar los riesgos de la ciudadanía ante administración que no aseguran sus necesidades cambiantes y cada vez más exigentes.

No obstante, a pesar de la importancia de los derechos y principios que recoge la carta, bajo nuestro punto de vista, se requiere que dicha Carta de un paso más en la adecuación y concreción de los derechos, no limitándose a ser un documento programático o de consulta, sino una verdadera herramienta jurídica de reconocimiento de los derechos digitales de los ciudadanos en todos los ámbitos, incluido el digital.

## 5. CONCLUSIONES

El procedimiento administrativo electrónica que regula la Ley 39/2015 es el fundamento y base para la relación entre las administraciones públicas y los ciudadanos, como una de las garantías del Estado de Derecho. Las actuales formas de relación digital también obligan a reforzar los derechos y principios de aplicación de este procedimiento, puesto que de lo contrario supondría una merma en la calidad democrática de las instituciones.

Si bien es cierto que se han seguido recogiendo gran parte de los derechos electrónicos que se iniciaron con la Ley 11/2007 en la actual regulación de la Ley

39/2015, algunos han pasado a tener rango reglamentario, con los efectos jurídicos que ello conlleva, ya que se han explicitado en el artículo 2 del RD 203/2021.

No obstante, teniendo en cuenta el gran valor normativo y jurisprudencial que posee el Derecho a una buena administración, regulado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuya principal definición sería la de intentar otorgar dentro de la sociedad las mejores solución a los problemas, que se ajuste a las demandas democráticas y que garantice la igualdad, la eficacia y la eficiencia dentro de las garantías del procedimiento, puede llegar a subsumir muchos de los derechos digitales que son guía para las actuaciones públicas.

En este sentido, la centralidad de la persona, la visión de la realidad con un actitud abierta, entender los problemas tecnológicos reales de los ciudadanos y del acceso a los mismos, promover la participación por estos medios electrónicos y utilizar la administración electrónica de manera ética deberán ser la piedra angular sobre la que pivote el desarrollo y consolidación de los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo electrónico.

Ya la Carta de Derechos Digitales hace un esfuerzo por extender el contexto de los mismos e intentar su promoción para la ejecución de actuaciones de los poderes públicos, pero puede que necesite un apoyo externo con mayor encaje legal que permita consolidar los mencionados derechos electrónicos de los ciudadanos y que, en definitiva, se construya para el ciudadano un verdadero “derecho a la buena administración digital”<sup>9</sup> para el conjunto de la ciudadanía.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

BOIX PALOP, A. “Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español”, *Revista Galega de Administración Pública*, N° 58, 2019. Pp. 315-360.

---

<sup>9</sup>COTINO HUESO, L. (2021).

- CAMPOS ACUÑA, C. “La proyección de la gestión pública en la «Carta de Derechos Digitales»: el derecho a una buena administración digital”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, junio 2021.
- COMISIÓN EUROPEA. *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*, Luxemburgo, 1998.
- COTINO HUESO, L. “Los derechos de los ciudadanos ante la administración electrónica”, Ministerio de Educación y Cultura, 2008.
- COTINO HUESO, L. “El nuevo reglamento de Administración electrónica: que no innova en tiempos de transformación digital”, *Revista catalana de dret públic*, nº63, 2021 (A). Pp.118-136.
- COTINO HUESO, Lorenzo (ed.). *La Carta de Derechos Digitales*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2021 (B)
- FONDEVILA ANTONILÍN, J. “La organización de la Administración digital”, *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, pp. 105-142. España: Iustel, 2020.
- FONDEVILA ANTONILÍN, J. “Unas entidades locales al servicio de los ciudadanos o un despotismo ilustrado electrónico”, *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales: retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*, pp. 153-209. España: Wolters Kluwer España, 2022. (El Consultor de los Ayuntamientos).
- PONCE SOLÉ, J. “La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración”, *REDA* 175, enero-marzo, 2016.
- PONCE SOLÉ, J. “La buena administración y el buen gobierno: la crisis de la Covid-19 y las nuevas tendencias en el Derecho administrativo y en el control judicial del poder ejecutivo”, *Jueces para la democracia*, n.º 102, 2022. Pp. 5-20.
- PONCE SOLÉ, J. “El buen gobierno y la buena administración en los tribunales extranjeros y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación: ABGCR*, n.º 1, 2023. Pp. 239-254.
- PONCE SOLÉ, J. “El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos”, *Revista de administración pública*, n.º 221, 2023. Pp. 163-182.





---

RODRÍGUEZ-ARANA, J. “El derecho a una buena Administración para los ciudadanos  
Un modelo global de Administración”, *INAP*, 2013.





## LA PROBLEMÁTICA DEL RELEVO GENERACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

Víctor MORCILLO SORIANO

*Secretario General del Ayuntamiento de Moratalla*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en Gestión Pública Local. CEMCI.*

### SUMARIO:

1. Introducción
2. Situación actual del empleo público en España
  - 2.1. *El envejecimiento de la plantilla en el empleo público*
  - 2.2. *Falta de planificación estratégica*
  - 2.3. *Altas tasas de temporalidad*
  - 2.4. *Modelos tradicionales de selección*
  - 2.5. *Digitalización y cambios organizativos*
3. Factores que dificultan el relevo generacional
4. Análisis de iniciativas actuales y buenas prácticas
5. Desafíos del futuro
6. Conclusiones y propuestas de mejora
  - 6.1. *Reformar los procesos selectivos*
  - 6.2. *Impulsar la planificación estratégica*
  - 6.3. *Fomentar la transferencia de conocimiento.*
  - 6.4. *Potenciar la formación continua*
  - 6.5. *Establecer estrategias de retención de talento.*
  - 6.6. *Despolitizar la gestión de recursos humanos*
  - 6.7. *Promover la innovación organizativa*
  - 6.8. *Vincular las administraciones con el ámbito educativo*
7. Reflexión final
8. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

El relevo generacional en la administración pública española constituye uno de los mayores desafíos organizativos y estructurales en el ámbito del empleo público. En un contexto marcado por el envejecimiento progresivo de las plantillas, con más del 50% del personal público cercano a la jubilación en los próximos años, surge la necesidad de abordar esta cuestión de manera urgente y estratégica. Este fenómeno, lejos de ser un problema aislado, refleja profundas deficiencias en la planificación de recursos humanos, derivadas de políticas públicas que no han priorizado la atracción, retención y desarrollo del talento joven.

La elección de este tema se fundamenta, además, en la experiencia personal como Secretario General de un municipio de aproximadamente 8.000 habitantes, donde la situación demográfica de la plantilla refleja claramente los problemas que atraviesa la administración pública. En este Ayuntamiento, la media de edad supera los 50 años, con solo 14 empleados menores de 40 años entre los cerca de 150 trabajadores, y donde quien escribe, con 25 años, es el único empleado público por debajo de los 30 años. Este panorama pone de manifiesto no solo la falta de planificación estratégica en el relevo generacional, sino también el desinterés político por afrontar este desafío. A esto se suma un escaso compromiso institucional para retener el poco talento joven presente en la plantilla, perpetuando una cultura organizativa anclada en modelos obsoletos y alejados de las demandas actuales.

El presente trabajo se centra en analizar los problemas derivados del relevo generacional en las administraciones públicas españolas, considerando factores como la alta temporalidad, los modelos tradicionales de selección, la falta de transferencia de conocimiento y la escasa adaptación a los retos de la digitalización. Se examinarán también los marcos normativos relevantes, como el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y se destacarán experiencias prácticas basadas en guías y planes específicos, como la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*.

El objetivo principal es ofrecer un diagnóstico actualizado de la situación y plantear soluciones viables para garantizar una administración pública más eficiente, innovadora y adaptada a las demandas de la ciudadanía. Estas soluciones incluyen la necesidad de reformar los procesos selectivos, fomentar la profesionalización de la gestión pública y diseñar estrategias efectivas para la transferencia de conocimiento.

Este análisis adquiere especial relevancia en el contexto de los gobiernos locales, donde las restricciones presupuestarias y la menor dimensión de las plantillas amplifican los retos del relevo generacional. A través de este trabajo, se pretende no solo visibilizar los desafíos existentes, sino también proponer un conjunto de medidas que puedan servir de guía para las administraciones públicas en la transición hacia un modelo organizativo más dinámico y resiliente.

## **2. SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA**

### **2.1. El envejecimiento de la plantilla en el empleo público**

El envejecimiento de las plantillas en las administraciones públicas españolas es un fenómeno alarmante. Según datos recientes, más del 50% de los empleados públicos tienen más de 50 años, y apenas un 10% se encuentra por debajo de los 40. Este desequilibrio generacional refleja décadas de insuficiente planificación estratégica en la gestión de recursos humanos. La crisis económica de 2008, las políticas de austeridad y las restricciones en las tasas de reposición han agudizado este problema, resultando en una acumulación de vacantes y en la ausencia de una estrategia coherente de relevo generacional.

### **2.2. Falta de planificación estratégica**

A pesar de las previsiones evidentes del envejecimiento demográfico, muchas administraciones públicas no han implementado planes adecuados para anticiparse a este reto. Tal y como establece el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en sus artículos 69 y 70, los órganos de gobierno deben planificar estratégicamente la dotación

de personal, elaborando ofertas públicas de empleo basadas en las necesidades reales de la organización. Sin embargo, en la práctica, estas disposiciones no se han materializado con la eficacia requerida, lo que ha llevado a una falta de proactividad frente a los próximos años de jubilaciones masivas.

### **2.3. Altas tasas de temporalidad**

Uno de los problemas estructurales que afecta al empleo público en España es la alta temporalidad, especialmente en los niveles más bajos de las administraciones locales. Este fenómeno no solo dificulta la estabilidad laboral, sino que también afecta a la motivación y compromiso de los empleados temporales, lo que repercute negativamente en la calidad del servicio público. La Ley 20/2021, sobre medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, busca paliar este problema, pero aún queda camino por recorrer para garantizar una solución estructural.

### **2.4. Modelos tradicionales de selección**

El actual sistema de selección basado en oposiciones tradicionales, aunque garantiza principios de igualdad, mérito y capacidad, no siempre evalúa competencias clave para los puestos actuales ni para los retos futuros de la administración. La falta de innovación en estos procesos limita la incorporación de perfiles adaptados a las necesidades de digitalización, innovación y eficiencia que exigen las administraciones modernas.

### **2.5. Digitalización y cambios organizativos**

El proceso de transformación digital, acelerado por la pandemia de COVID-19, ha puesto de manifiesto las carencias tecnológicas y de habilidades digitales en las administraciones públicas. La transición hacia un modelo digital requiere no solo la incorporación de herramientas tecnológicas, sino también la formación continua de los empleados y una gestión del cambio que fomente la adaptación a nuevas formas de trabajo.

### 3. FACTORES QUE DIFICULTAN EL RELEVO GENERACIONAL

El relevo generacional en la administración pública española enfrenta numerosos obstáculos que han limitado la capacidad de las instituciones para adaptarse a los cambios sociales, tecnológicos y organizativos. Entre los principales factores que dificultan este proceso se encuentra la falta de planificación estratégica en la gestión de recursos humanos. Las jubilaciones masivas, previstas desde hace décadas, no han sido anticipadas de manera adecuada, lo que ha generado una acumulación de vacantes sin una respuesta eficaz. La normativa vigente, como el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), establece en su artículo 69<sup>1</sup> la necesidad de planes de ordenación de recursos humanos, pero estos se han aplicado de forma desigual y, en muchos casos, de manera reactiva más que preventiva. Esta situación ha dado lugar a una creciente preocupación por la capacidad de las administraciones públicas para responder a los desafíos futuros con equipos preparados y suficientes.

La rigidez inherente a las estructuras administrativas también dificulta la adopción de nuevas formas de gestión del talento. Este tipo de organizaciones suelen mostrar resistencia al cambio, perpetuando modelos tradicionales que se alejan de las necesidades actuales. Por ejemplo, los procesos de selección en la administración pública siguen priorizando conocimientos teóricos y de memorización, dejando de lado competencias fundamentales como la capacidad de adaptación, el trabajo en equipo, la resolución de problemas o la competencia digital. Esta falta de modernización en los procesos selectivos limita la atracción de perfiles jóvenes que podrían aportar innovación y dinamismo.

Además, el relevo generacional se ve obstaculizado por una politización que afecta a la gestión de recursos humanos. En algunos casos, las decisiones sobre contratación y promoción no siempre se basan en criterios técnicos o meritocráticos, lo que genera desconfianza y afecta la profesionalización del empleo público. A esto se suma una falta de medidas para retener el talento joven, que se traduce en una escasa motivación para permanecer en el sector público. Los jóvenes que acceden a la

---

<sup>1</sup> Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

administración suelen encontrar un entorno con pocas oportunidades de desarrollo profesional, carente de incentivos como planes de carrera, formación continua o condiciones salariales y de conciliación competitiva. Este desinterés organizativo no solo dificulta la retención de talento, sino que también refuerza la imagen de un sector público poco atractivo para las nuevas generaciones.

Por otro lado, la desconexión entre las administraciones públicas y los entornos educativos, como las universidades, agrava el problema. La ausencia de programas sólidos de prácticas, becas o colaboraciones impide que las instituciones públicas puedan nutrirse de jóvenes cualificados con formación actualizada. Esta brecha entre las demandas de las administraciones y la oferta formativa contribuye a perpetuar una plantilla envejecida y desfasada en competencias clave, como las digitales.

Finalmente, el desinterés político en el relevo generacional ha sido un factor determinante en esta problemática. A pesar de la creciente urgencia del tema, las políticas públicas en este ámbito han sido insuficientes, centradas principalmente en medidas parciales como la estabilización del empleo temporal, en lugar de abordar el problema desde una perspectiva estratégica e integral. Este enfoque limitado no solo impide una solución efectiva a corto plazo, sino que compromete la sostenibilidad del empleo público a largo plazo, aumentando la presión sobre unas instituciones que ya enfrentan grandes retos derivados de la digitalización y la demanda de mayor eficiencia por parte de los ciudadanos.

Este cúmulo de factores destaca la necesidad urgente de implementar reformas estructurales y culturales que permitan a las administraciones públicas atraer, retener y formar una nueva generación de empleados. Solo mediante una transformación integral será posible garantizar un relevo generacional efectivo que asegure la continuidad, la eficiencia y la adaptabilidad del sector público frente a los retos del futuro.



#### 4. ANÁLISIS DE INICIATIVAS ACTUALES Y BUENAS PRÁCTICAS

En los últimos años, algunas administraciones públicas han comenzado a implementar medidas orientadas a abordar el relevo generacional, aunque estas iniciativas aún son insuficientes para revertir la tendencia general. Una de las más destacadas es el impulso de la Ley 20/2021, sobre medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Este marco normativo busca estabilizar las plantillas, reducir las tasas de interinidad y garantizar que los puestos estructurales sean cubiertos por personal fijo. Sin embargo, como señala la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*<sup>2</sup> elaborada por la Diputación de Barcelona, “la estabilización por sí sola no es suficiente si no se acompaña de una planificación estratégica integral y de medidas para captar y retener talento joven.”

Entre las buenas prácticas identificadas, destaca la metodología de planificación en fases propuesta en dicha guía, que abarca desde el análisis de las edades de la plantilla y la identificación de puestos clave, hasta la transferencia de conocimiento y la definición de perfiles adaptados a las necesidades organizativas futuras. Este enfoque permite anticiparse a las vacantes que se generarán por jubilación y rediseñar las estructuras organizativas para optimizar recursos. Según este modelo, el análisis inicial de la plantilla debe incluir no solo las medias de edad, sino también la distribución por áreas y niveles organizativos, con el fin de identificar servicios críticos y puestos estratégicos. Este tipo de planificación aporta una visión a largo plazo que, aunque ha sido implementada con éxito en algunos municipios piloto, como Esplugues de Llobregat o Sant Feliu de Llobregat, aún no se ha extendido de forma generalizada.

Otra medida destacable es el uso de herramientas tecnológicas para modernizar los procesos selectivos. En varias administraciones locales se han comenzado a utilizar plataformas digitales que permiten evaluar competencias técnicas y transversales, tales como la capacidad de trabajo en equipo o la adaptación a entornos digitales. Estas

---

<sup>2</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

iniciativas, aunque todavía minoritarias, representan un cambio hacia modelos más dinámicos y adaptados a las demandas del siglo XXI.

No obstante, la atracción de talento joven sigue siendo un reto pendiente. Como advierte el artículo “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas”<sup>3</sup> de la revista *Anuario de Derecho Municipal*, uno de los mayores problemas radica en la desconexión entre las universidades y las administraciones públicas, que no logran posicionarse como un destino atractivo para jóvenes altamente cualificados. La falta de programas específicos de prácticas y becas, junto con las escasas perspectivas de carrera profesional, contribuyen a este déficit de talento joven.

En el ámbito de la transferencia de conocimiento, algunas administraciones han comenzado a implementar programas de mentorización en los que los próximos empleados a la jubilación trabajan en conjunto con sus futuros reemplazos. Estos programas facilitan no solo la transmisión de conocimientos técnicos, sino también el aprendizaje de las dinámicas y redes informales de las organizaciones, elementos esenciales para garantizar una transición fluida. Este enfoque, recogido en la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*, se considera una herramienta clave para evitar la pérdida de conocimiento crítico y fomentar una cultura organizativa basada en el aprendizaje continuo.

Por último, las políticas de formación y desarrollo profesional están ganando peso como una estrategia para modernizar y profesionalizar las administraciones públicas. La incorporación de competencias digitales, liderazgo y gestión del cambio en los planes de formación constituye un paso importante para preparar a las plantillas frente a los retos del futuro.

En conjunto, estas iniciativas ofrecen una hoja de ruta prometedora para afrontar el relevo generacional, pero su impacto dependerá de su aplicación sistemática y del compromiso político para convertirlas en una prioridad en la agenda pública. Sin una

<sup>3</sup> Jiménez Asensio, R. (2021). El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020. *Anuario De Derecho Municipal*, (13), 85–131.

voluntad clara de reformar el empleo público, estas buenas prácticas corren el riesgo de quedarse como excepciones aisladas en lugar de convertirse en la norma.

## 5. DESAFÍOS DEL FUTURO

El relevo generacional en la administración pública no es solo un desafío actual, sino una cuestión que marcará profundamente el futuro del empleo público en España. Más allá de resolver los problemas inmediatos derivados de las jubilaciones masivas, las administraciones deben adoptar un enfoque estratégico que permita construir una estructura organizativa resiliente, adaptable y orientada a la innovación.

Uno de los mayores retos a futuro es la plena integración de la digitalización en el ámbito público. La aceleración tecnológica, impulsada en parte por la pandemia de COVID-19, ha evidenciado las carencias en competencias digitales dentro de las administraciones. Según la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*<sup>4</sup>, es “imprescindible incorporar el aprendizaje y la formación continua como ejes fundamentales del empleo público, priorizando competencias tecnológicas que permitan a los empleados adaptarse a herramientas y procesos digitales”. No solo se trata de utilizar nuevas tecnologías, sino de transformar la forma en que se prestan los servicios, priorizando la eficiencia y la satisfacción de la ciudadanía.

Otro desafío clave es la atracción y retención del talento joven. El envejecimiento progresivo de las plantillas requiere no solo cubrir vacantes, sino hacerlo con perfiles que aporten frescura, innovación y capacidades alineadas con las demandas contemporáneas. Para ello, será necesario repensar los procesos selectivos, habitualmente percibidos como largos, inflexibles y centrados en competencias académicas. Reformas que incluyan evaluaciones basadas en habilidades prácticas, trabajo en equipo y resolución de problemas serán esenciales para captar a las nuevas generaciones.

---

<sup>4</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

El contexto social también exige que la administración pública se adapte a las demandas de una sociedad más diversa e interconectada. Los futuros empleados públicos deberán estar preparados para gestionar la complejidad derivada de la multiculturalidad, la equidad de género y la inclusión, temas que deberán integrarse tanto en los planos formativos como en la planificación estratégica de recursos humanos.

Además, será necesario revisar el modelo organizativo tradicional para fomentar estructuras más flexibles y transversales. La compartimentación de funciones y departamentos, típica de las administraciones públicas, dificulta la colaboración y la innovación. La introducción de modelos basados en proyectos y equipos multidisciplinares podría ser una solución para abordar problemas complejos de manera más eficaz.

Por último, el compromiso político será un elemento determinante para afrontar con éxito el relevo generacional. La experiencia reciente muestra cómo la falta de prioridad en este tema ha exacerbado los problemas actuales. De cara al futuro, los gobiernos deberán adoptar un liderazgo firme y consistente que garantice la sostenibilidad del empleo público mediante inversiones en recursos humanos, promoción del talento interno y medidas para atraer talento externo.

En este contexto, el relevo generacional no debe entenderse únicamente como un proceso de reemplazo, sino como una oportunidad para transformar las administraciones públicas en instituciones más dinámicas, accesibles y preparadas para los retos del siglo XXI. Este objetivo requerirá la implicación conjunta de legisladores, gestores públicos y la sociedad en general, asegurando que las administraciones sean capaces de responder a las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

## **6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA**

El análisis del relevo generacional en la administración pública española pone de manifiesto un problema estructural que afecta tanto a la eficiencia como a la

sostenibilidad de las instituciones públicas. La falta de planificación estratégica, la rigidez de los procesos selectivos y el escaso interés político en la renovación de las plantillas han contribuido a la situación actual, caracterizada por un marcado envejecimiento de las plantillas y una capacidad insuficiente para atraer y retener talento joven.

Las jubilaciones masivas previstas para los próximos años representan un desafío, pero también una oportunidad para transformar la administración pública y adaptarla a las demandas del siglo XXI. A partir del análisis realizado, se proponen las siguientes líneas de actuación:

### **6.1. Reformar los procesos selectivos**

Uno de los mayores retos para garantizar un relevo generacional efectivo en la administración pública española radica en la reforma de los procesos selectivos. Estos procedimientos, diseñados hace décadas, han priorizado históricamente la evaluación teórica y memorística, dejando en un segundo plano competencias esenciales para la gestión pública en el siglo XXI. Aunque la intención de estos procesos es salvaguardar los principios de igualdad, mérito y capacidad, su rigidez y desconexión con las necesidades actuales de las administraciones han generado importantes limitaciones. La urgencia de reformar este sistema es ineludible si se pretende atraer y seleccionar talento que pueda responder a los desafíos presentes y futuros del sector público.

Los procesos selectivos tradicionales suelen centrarse en exámenes que evalúan conocimientos legislativos y teóricos de forma exhaustiva. Si bien este enfoque asegura que los candidatos dominan la normativa aplicable, es insuficiente para valorar otras capacidades fundamentales, como la habilidad para trabajar en equipo, la competencia digital, la resolución de problemas o la adaptación al cambio. Estas competencias son cada vez más relevantes en un contexto en el que las administraciones deben enfrentarse a retos como la digitalización, la innovación organizativa y las demandas de una ciudadanía más exigente.

Además, la duración de estos procedimientos, que en muchos casos pueden extenderse durante meses o incluso años, representa un importante desincentivo para las nuevas generaciones, acostumbradas a procesos de selección más ágiles y dinámicos en el sector privado. En este sentido, el empleo público no solo enfrenta una crisis de captación de talento, sino también de percepción, ya que los jóvenes lo consideran una opción poco atractiva debido a los largos plazos, la falta de claridad en las oportunidades de carrera y la percepción de estancamiento profesional.

Para responder a estas carencias, es necesario un cambio de paradigma en la forma en que se diseñan y ejecutan los procesos selectivos. En primer lugar, se debe avanzar hacia modelos que prioricen la evaluación de competencias prácticas y transversales, en lugar de limitarse a pruebas teóricas. Incorporar pruebas prácticas adaptadas al puesto específico permitiría una selección más adecuada y realista de los candidatos. Por ejemplo, para un técnico de gestión, las evaluaciones podrían incluir la elaboración de informes, análisis de datos o la resolución de casos prácticos que reflejan las tareas que desempeñarán en su día a día.

Un aspecto especialmente relevante es la necesidad de integrar ejercicios situacionales y simulaciones en los procesos selectivos. Este tipo de pruebas permiten observar cómo los candidatos reaccionan ante problemas concretos, su capacidad para tomar decisiones bajo presión y su habilidad para liderar o colaborar en equipo. Estas evaluaciones, comunes en el sector privado, ofrecen una visión mucho más completa de las competencias y aptitudes de los aspirantes, asegurando que quienes acceden al empleo público estén mejor preparados para los retos reales de su puesto.

Otro elemento fundamental en la reforma es la digitalización de los procesos. La implementación de plataformas digitales no solo agilizaría los procedimientos, sino que también los haría más accesibles y transparentes. Herramientas como las pruebas online o las entrevistas virtuales permitirían a las administraciones evaluar a un mayor número de candidatos en menos tiempo, reduciendo costos y aumentando la participación de personas de zonas alejadas de los grandes núcleos urbanos. Este enfoque no solo modernizaría los procesos, sino que también proyectaría una imagen de la

administración pública como una institución innovadora y en sintonía con los avances tecnológicos.

Asimismo, es imprescindible aumentar la flexibilidad y la periodicidad de las convocatorias. Un sistema de acceso más dinámico y con oportunidades frecuentes reduciría la sensación de incertidumbre entre los aspirantes, al tiempo que permitiría a las administraciones responder con mayor rapidez a sus necesidades de personal. Modelos como las bolsas de empleo abiertas, en las que los candidatos pueden inscribirse y ser evaluados de manera continua, representan una alternativa interesante para superar las rigideces del sistema actual.

Por último, una reforma integral de los procesos selectivos debe incluir un fortalecimiento de la imparcialidad y la calidad en las evaluaciones. La participación de expertos externos, independientes y especializados en los tribunales evaluadores, garantizaría que las decisiones se basen en criterios estrictamente técnicos y objetivos. Esta medida, además de mejorar la percepción de transparencia, incrementaría la confianza en el sistema y en las propias administraciones públicas.

Reformar los procesos selectivos no es solo una cuestión de modernización técnica, sino una necesidad estratégica para garantizar que el empleo público esté a la altura de las demandas del siglo XXI. Como indica la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*,<sup>5</sup> “un sistema selectivo que evalúe competencias clave y fomente la agilidad y la transparencia no solo mejorará la calidad del personal seleccionado, sino que también contribuirá a atraer talento joven y dinámico a la administración”. Este cambio es imprescindible para construir una administración pública más eficaz, inclusiva y preparada para los desafíos presentes y futuros.

## 6.2. Impulsar la planificación estratégica

La planificación estratégica en la gestión de recursos humanos es un elemento esencial para abordar el relevo generacional en la administración pública. A pesar de

---

<sup>5</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

estar contemplada en el marco normativo, especialmente en el Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), su aplicación ha sido insuficiente y desigual, lo que ha generado importantes lagunas en la anticipación y gestión de las jubilaciones masivas previstas para los próximos años. Este enfoque proactivo no solo debe centrarse en cubrir vacantes, sino en garantizar que las personas seleccionadas posean las competencias necesarias para responder a los retos actuales y futuros del sector público.

### *6.2.1. La situación actual: falta de planificación*

En la mayoría de las administraciones, la gestión de recursos humanos ha sido reactivada en lugar de preventiva, lo que significa que las decisiones sobre contratación suelen tomarse cuando las vacantes ya han surgido, en lugar de anticiparse a ellas. Este enfoque cortoplacista no solo dificulta la incorporación de personal cualificado en el momento adecuado, sino que también afecta la continuidad y calidad de los servicios públicos. Según la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*<sup>6</sup>, “la ausencia de una planificación estratégica eficaz pone en riesgo la sostenibilidad del empleo público y limita la capacidad de las administraciones para adaptarse a los cambios organizativos y tecnológicos”.

Un ejemplo claro de esta carencia es la falta de mapas de jubilaciones, herramientas clave para identificar los puestos críticos que quedarán vacantes en los próximos años. Sin este análisis detallado, resulta imposible diseñar planos de acción que aseguren una transición ordenada y eficiente. Además, en muchos casos, no se evalúan las competencias específicas que serán necesarias para cubrir esas vacantes, lo que perpetúa modelos de contratación desfasados y alejados de las necesidades reales de las administraciones.

### *6.2.2. Propuestas para impulsar la planificación estratégica*

Para superar estas deficiencias, es necesario implementar una planificación estratégica integral que contemple varias etapas clave. En primer lugar, las

<sup>6</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.



administraciones deben realizar un diagnóstico detallado de sus plantillas, que incluya información sobre la distribución de edades, las previsiones de jubilación y las competencias actuales de los empleados. Este análisis debe actualizarse de manera periódica para reflejar los cambios en la estructura organizativa y las necesidades de la institución.

Una vez identificado el panorama actual, el siguiente paso es desarrollar un mapa de competencias que permita definir los perfiles ideales para los puestos que quedarán vacantes. Este enfoque no solo facilitará la selección de candidatos más adecuados, sino que también permitirá diseñar programas de formación específicos para preparar a los empleados actuales para asumir nuevas responsabilidades.

Otra herramienta fundamental es la creación de planes de sucesión, especialmente en puestos estratégicos o críticos para el funcionamiento de la organización. Estos planes deben incluir programas de mentorización y transferencia de conocimientos, en los que los empleados próximos a la jubilación colaboran estrechamente con sus posibles relevos. Como señala la *Guía de relevo generacional*<sup>7</sup>, “los programas de mentorización no solo garantizan la continuidad en la gestión, sino que también fomentan una cultura organizativa basada en el aprendizaje y la cooperación”.

Asimismo, la planificación estratégica debe estar alineada con las políticas de innovación organizativa y digitalización. Las administraciones públicas no pueden permitirse diseñar planes de recursos humanos basados únicamente en las necesidades actuales; es imprescindible anticiparse a los cambios tecnológicos y organizativos que redefinirán el sector público en las próximas décadas. Esto incluye la identificación de competencias digitales y de liderazgo como elementos prioritarios en los planos de desarrollo profesional.

Finalmente, es esencial que la planificación estratégica cuente con un fuerte respaldo político y presupuestario. Sin los recursos adecuados, cualquier intento de

---

<sup>7</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

implementar estos planes estará condenado al fracaso. Esto implica asignar partidas específicas para la formación, la contratación de personal especializado en recursos humanos y la creación de herramientas digitales que facilitan la gestión de datos y la toma de decisiones.

### *6.3.3. Impacto de una planificación estratégica eficaz*

Una planificación estratégica bien diseñada y ejecutada no solo permitirá a las administraciones públicas enfrentarse con éxito al relevo generacional, sino que también contribuirá a mejorar su eficiencia, su capacidad de innovación y su reputación como empleador atractivo. Como se destaca en el artículo **El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas**<sup>8</sup>, “una gestión de recursos humanos basada en la anticipación y la estrategia es la base para construir una administración pública preparada para los retos del futuro”.

En resumen, impulsar la planificación estratégica es un requisito indispensable para garantizar que las administraciones públicas puedan adaptarse a los cambios demográficos, tecnológicos y sociales que marcarán el siglo XXI. Esta herramienta, lejos de ser una mera formalidad, debe convertirse en el eje central de la gestión del relevo generacional, asegurando que el empleo público no solo mantenga, sino que eleve sus estándares de calidad y eficacia.

### **6.3. Fomentar la transferencia de conocimiento.**

La transferencia de conocimiento entre generaciones es un componente esencial para garantizar la continuidad y la calidad en el funcionamiento de las administraciones públicas durante el proceso de relevo generacional. A menudo, las jubilaciones de empleados experimentados implican no solo la pérdida de capital humano, sino también de conocimientos técnicos, históricos y organizativos que son difíciles de documentar o transmitir. Esta pérdida de conocimiento institucional puede afectar significativamente a

---

<sup>8</sup> Jiménez Asensio, R. (2021). El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020. *Anuario De Derecho Municipal*, (13), 85–131

la eficiencia y la capacidad de las administraciones para responder a los retos contemporáneos.

### 6.3.1. La importancia del conocimiento tácito

El conocimiento que poseen los empleados de larga trayectoria no siempre está formalizado en manuales o procedimientos escritos. Este "conocimiento tácito", que incluye tanto el entendimiento de las dinámicas internas como la experiencia en la resolución de problemas específicos, es fundamental para el buen funcionamiento de las administraciones. Como bien dice la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*<sup>9</sup>, “la transferencia de conocimiento es crucial para evitar que las jubilaciones masivas provoquen discontinuidades en los servicios públicos y una pérdida de eficiencia organizativa”.

Sin embargo, muchas administraciones públicas no han desarrollado estrategias específicas para gestionar este conocimiento. La falta de planificación en este ámbito deja a las instituciones vulnerables a errores y ralentizaciones durante los periodos de transición. Además, los nuevos empleados, que suelen enfrentarse a curvas de aprendizaje pronunciadas, podrían beneficiarse de la experiencia acumulada de sus predecesores si existen mecanismos adecuados para compartirla.

### 6.3.2. Estrategias para facilitar la transferencia de conocimientos

Existen diversas estrategias para fomentar la transferencia de conocimiento de manera estructurada y efectiva:

- a. *Programas de mentorización*. Una de las herramientas más efectivas es la implementación de programas de mentorización, en los que los empleados próximos a la jubilación actúan como mentores de los nuevos trabajadores o de aquellos destinados a ocupar puestos clave. Estos programas permiten no solo la transferencia de conocimientos técnicos, sino también la transmisión de valores,

---

<sup>9</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

prácticas y relaciones informales que son esenciales para el funcionamiento de la administración.

b. *Documentación del conocimiento.* Crear repositorios de conocimiento institucional, como bases de datos, manuales y guías de procedimientos, es una medida esencial para preservar información valiosa. Esto incluye tanto las tareas operativas como las decisiones estratégicas tomadas en situaciones pasadas, lo que puede servir de referencia para futuros empleados.

c. *Jornadas de traspaso y sesiones de retroalimentación.* Organizar reuniones formales entre los empleados que se retiran y aquellos que los sucederán puede facilitar un intercambio de información clave. Estas sesiones deben estructurarse para cubrir temas como los desafíos recurrentes del puesto, las relaciones interdepartamentales y las mejores prácticas adquiridas durante años de experiencia.

d. *Incorporación de tecnología para capturar conocimiento.* Las plataformas digitales pueden desempeñar un papel importante en la transferencia de conocimiento. Herramientas como los sistemas de gestión del conocimiento permiten a los empleados documentar procesos y compartir soluciones de manera accesible para todos los miembros de la organización.

e. *Redes colaborativas internas.* Fomentar una cultura organizativa que valore la colaboración y el intercambio constante de información puede ser igualmente efectivo. Crear redes internas que conecten a empleados con diferentes niveles de experiencia ayuda a construir un flujo continuo de conocimiento, reduciendo la dependencia de individuos específicos.

### *6.3.3. Impacto organizativo de la transferencia de conocimiento*

Cuando se gestiona adecuadamente, la transferencia de conocimiento no solo previene pérdidas organizativas, sino que también fortalece la cultura institucional. Como se destaca en el artículo *El (inaplazable) relevo generacional en las*

*Administraciones públicas*<sup>10</sup>, “la transmisión de saberes entre generaciones debe considerar una inversión estratégica para garantizar la resiliencia y sostenibilidad de las administraciones públicas”.

Además, estas prácticas fomentan un entorno de aprendizaje continuo, en el que los empleados más jóvenes pueden beneficiarse del respaldo y la experiencia de sus compañeros más veteranos, mientras que los empleados próximos a la jubilación encuentran un propósito al compartir sus conocimientos, lo que contribuye a añadir una motivación extra en momentos vitales donde suelen carecer de ella.

#### 6.3.4. Retos en la implementación

Sin embargo, la transferencia de conocimiento no está exenta de desafíos. Entre los principales obstáculos se encuentran la falta de tiempo para documentar o compartir conocimientos en contextos laborales con alta carga de trabajo, la resistencia al cambio de algunos empleados y la ausencia de incentivos formales para participar en estas actividades. Superar estas barreras requerirá un esfuerzo conjunto de los responsables políticos y de los gestores de recursos humanos, incluyendo la asignación de tiempo y recursos específicos para estas tareas.

En resumen, la transferencia de conocimiento debe ser un componente esencial en cualquier estrategia de relevo generacional. Las administraciones públicas que inviertan en este proceso no solo preservarán su capacidad operativa, sino que también estarán mejores preparadas para enfrentar los retos del futuro con equipos.

#### 6.4. Potenciar la formación continua

La formación continua es una herramienta clave para garantizar que las administraciones públicas puedan adaptarse a los cambios sociales, tecnológicos y organizativos que caracterizan el entorno actual. Sin embargo, esta práctica sigue siendo

---

<sup>10</sup> Jiménez Asensio, R. (2021). El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020. *Anuario De Derecho Municipal*, (13), 85–131

infrautilizada en muchas instituciones, limitándose a acciones puntuales o desvinculadas de una estrategia global.

El desarrollo de competencias digitales es particularmente urgente, dada la creciente digitalización de los servicios públicos. Según la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*<sup>11</sup>, “la formación debe orientarse no solo a habilidades técnicas, sino también al liderazgo, la gestión del cambio y la innovación”. Diseñar programas formativos que abarquen desde los niveles operativos hasta los directivos asegurará que las plantillas estén mejor preparadas para enfrentar retos futuros.

Además, los planes de formación deben ser flexibles y adaptarse a las necesidades de cada empleado, considerando su trayectoria profesional y las competencias específicas requeridas por su puesto. El uso de plataformas de aprendizaje online puede facilitar este objetivo, permitiendo a los trabajadores acceder a cursos y recursos formativos de forma autónoma y adaptada a sus horarios.

Fomentar la formación continua no solo mejora las competencias técnicas y transversales de los empleados, sino que también aumenta su motivación y compromiso. Una administración que invierta en el desarrollo de su personal estará mejor posicionada para enfrentar las transformaciones del futuro.

### **6.5. Establecer estrategias de retención de talento.**

La capacidad de retener talento joven es crucial para garantizar la sostenibilidad y modernización de las administraciones públicas. Aunque el empleo público ofrece ventajas como la estabilidad laboral, estas no son suficientes para competir con el sector privado en la atracción y retención de perfiles cualificados. La falta de oportunidades de desarrollo profesional, la percepción de estancamiento y las limitadas opciones de conciliación laboral hacen que muchos jóvenes reconsideren su permanencia en el sector público, incluso después de haber superado procesos selectivos exigentes.

<sup>11</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

Para revertir esta situación, es imprescindible diseñar planes de carrera que ofrezcan una visión clara de las oportunidades de desarrollo profesional dentro de la administración. Esto incluye la promoción interna basada en méritos y competencias, así como programas de movilidad interadministrativa que permiten a los empleados acceder a nuevos retos y contextos laborales. La creación de incentivos adicionales, como horarios flexibles, teletrabajo y beneficios sociales, también es clave para mejorar la satisfacción laboral y el equilibrio entre la vida profesional y personal.

Asimismo, fomentará un entorno de trabajo dinámico y colaborativo, donde los empleados puedan participar en proyectos innovadores y proponer ideas, incrementando su compromiso y sentido de pertenencia. La *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*<sup>12</sup> reza lo siguiente, “retener talento no solo implica ofrecer estabilidad, sino también crear un espacio donde los empleados puedan desarrollarse y sentirse valorados”. Esta combinación de incentivos materiales y culturales transformará la percepción del empleo público y contribuirá a atraer y retener a las nuevas generaciones.

## 6.6. Despolitizar la gestión de recursos humanos

La politización de la gestión de recursos humanos sigue siendo un problema que debilita la profesionalización del empleo público y socava la confianza en las administraciones. Cuando las decisiones de contratación y promoción no se basan en criterios técnicos y meritocráticos, se pone en riesgo la eficiencia de las instituciones y se genera una percepción negativa entre los empleados y la ciudadanía.

Para abordar este problema, es fundamental establecer órganos independientes encargados de supervisar los procesos selectivos y de promoción. Estos órganos deben estar compuestos por profesionales cualificados y ajenos a la influencia política, asegurando que las decisiones se tomen con transparencia y objetividad. Además, es esencial que los criterios de evaluación y los resultados de los procesos sean públicos y fácilmente accesibles, reforzando la confianza en el sistema.

---

<sup>12</sup> *op. cit.*

Otro aspecto importante es la formación de los gestores de recursos humanos en competencias técnicas y éticas que garantizan una gestión imparcial y orientada a los objetivos institucionales. La **Guía de relevo generacional para los gobiernos locales**<sup>13</sup> establece: “la profesionalización de los recursos humanos no solo mejora la eficacia del sector público, sino que también incrementa su capacidad para atraer y retener talento cualificado”. Despolitizar estas decisiones es, por tanto, un paso imprescindible para fortalecer la legitimidad de las administraciones y su capacidad para afrontar los retos del futuro.

### 6.7. Promover la innovación organizativa

La modernización de las administraciones públicas no puede limitarse a cambios en los procesos selectivos o en la gestión de recursos humanos. Es necesario replantear las estructuras organizativas tradicionales, que tienden a ser jerárquicas y compartimentadas, para avanzar hacia modelos más flexibles, colaborativos y orientados a resultados.

La creación de equipos multidisciplinares, que trabajan en proyectos específicos con objetivos claros, puede mejorar significativamente la capacidad de respuesta de las administraciones. Este enfoque no solo fomenta la colaboración entre departamentos, sino que también permite una mejor adaptación a los cambios y una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Además, la innovación organizativa debe incluir la adopción de tecnologías avanzadas, como sistemas de gestión digital, que optimicen los procesos y mejoren la accesibilidad y transparencia de los servicios públicos.

Un cambio cultural es igualmente necesario. Las administraciones deben fomentar un entorno en el que se valore la creatividad, la iniciativa y la disposición al cambio. Esto implica formar a los empleados en competencias de liderazgo y gestión del cambio, así como promover una cultura de aprendizaje continuo. Como señala la **Guía de relevo generacional**<sup>14</sup>, “la innovación organizativa es clave para transformar

<sup>13</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

<sup>14</sup> *Op. Cit.*



las administraciones en instituciones más ágiles, resilientes y orientadas al ciudadano”. Aprovechar el relevo generacional para impulsar estos cambios estructurales es una oportunidad que las administraciones no pueden desaprovechar.

### 6.8. Vincular las administraciones con el ámbito educativo

La desconexión entre las administraciones públicas y las universidades representa una de las mayores barreras para la captación de talento joven. Este desajuste no solo dificulta la incorporación de nuevos empleados, sino que también perpetúa un modelo de formación que no siempre responde a las necesidades reales de las instituciones públicas.

Fortalecer estos vínculos es esencial para garantizar un flujo constante de talento cualificado. La creación de programas de prácticas y becas que conectarán a los estudiantes con el sector público no solo mejorará la percepción del empleo público como una opción profesional atractiva, sino que también permitirá identificar y captar perfiles prometedores. Estos programas deben incluir una formación práctica supervisada y adaptada a los contextos específicos de cada administración, facilitando la transición de los estudiantes al mercado laboral.

Asimismo, es necesario fomentar la colaboración con instituciones educativas para diseñar programas formativos adaptados a las competencias que requieren las administraciones. Esto incluye áreas como la digitalización, la sostenibilidad y la gestión pública avanzada. Como destaca la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*<sup>15</sup>, “la vinculación con el ámbito educativo es esencial para reducir la brecha entre las demandas institucionales y las competencias de los nuevos profesionales”. Una administración conectada con el mundo académico estará mejor preparada para afrontar los retos del futuro y atraer a las nuevas generaciones hacia el empleo público.

---

<sup>15</sup> Diputación de Barcelona. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

En resumen, el relevo generacional debe ser visto como una oportunidad para transformar la administración pública en una institución más moderna, eficiente e innovadora. Alcanzar este objetivo requerirá no solo un compromiso político firme, sino también la participación activa de todos los actores implicados. Este esfuerzo conjunto garantizará que las administraciones públicas estén preparadas para afrontar los desafíos del presente y del futuro.

## 7. REFLEXIÓN FINAL

El relevo generacional en la administración pública española representa uno de los retos más complejos y trascendentales a los que se enfrentan nuestras instituciones. A lo largo de este trabajo, hemos analizado cómo el envejecimiento de las plantillas, la rigidez en los procesos selectivos y la falta de planificación estratégica han generado una situación crítica que, de no ser atendida de manera inmediata, podría comprometer la sostenibilidad de los servicios públicos y la capacidad de las administraciones para responder a las demandas de una sociedad en constante evolución.

Sin embargo, esta coyuntura no solo debe interpretarse como un desafío, sino también como una oportunidad histórica para transformar la administración pública en un modelo más eficiente, innovador y adaptado al futuro. Los próximos años serán decisivos para abordar las jubilaciones masivas que afectarán a gran parte de las plantillas, y las medidas que se adopten en este momento tendrán un impacto duradero en el funcionamiento del sector público.

Uno de los aspectos más destacables es la necesidad de establecer una planificación estratégica sólida, basada en el análisis de las plantillas, la identificación de puestos clave y la transferencia de conocimiento. Como señala la *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales*<sup>16</sup>, es esencial “crear estructuras organizativas sólidas que permitan anticiparse a los cambios y garantizar la continuidad en la prestación de servicios públicos”. Este enfoque proactivo debe incluir no solo

---

<sup>16</sup> Op. Cit.

soluciones inmediatas, como la estabilización del empleo temporal, sino también políticas a largo plazo orientadas a atraer talento joven y cualificado.

La modernización de los procesos selectivos es otro pilar fundamental. Los sistemas tradicionales, centrados en pruebas teóricas y poco adaptadas a las competencias actuales, deben evolucionar hacia modelos más ágiles y prácticos que evalúen habilidades como la digitalización, el trabajo en equipo y la resolución de problemas. Esto no solo facilitará la entrada de perfiles innovadores, sino que también proyectará una imagen de la administración pública como un destino atractivo y competitivo para las nuevas generaciones.

Además, la formación continua debe ocupar un lugar prioritario en las políticas de recursos humanos. Las administraciones deben convertirse en organizaciones de aprendizaje, donde los empleados, independientemente de su etapa profesional, tengan acceso a programas de formación en competencias clave. Este enfoque permitirá no solo una mejor adaptación a los cambios tecnológicos, sino también una mayor motivación y compromiso por parte de los trabajadores.

No obstante, todos estos esfuerzos deben estar respaldados por un cambio cultural en las administraciones públicas. Es imprescindible fomentar una gestión despolitizada, basada en criterios técnicos y meritocráticos, que permita a los responsables de recursos humanos tomar decisiones orientadas a la eficiencia y la profesionalización del sector. Asimismo, debe promoverse una cultura organizativa que valore la innovación, la flexibilidad y la transversalidad, permitiendo que las administraciones sean más dinámicas y respondan de manera eficaz a los problemas complejos del siglo XXI.

Otro elemento clave es la vinculación con el ámbito educativo. La desconexión actual entre las administraciones públicas y las universidades no solo dificulta la captación de talento joven, sino que también perpetúa un modelo que no se ajusta a las necesidades reales de las instituciones. Los programas de prácticas, las becas y las colaboraciones deben convertirse en instrumentos esenciales para construir un puente

entre el mundo académico y el sector público, garantizando una transición fluida de los jóvenes hacia el empleo público.

Estamos, por tanto, en un momento crucial. Si bien los problemas son profundos y estructurales, existe una ventana de oportunidad para revertir esta situación. Las jubilaciones masivas pueden convertirse en el detonante de una transformación profunda que no solo solucione los problemas actuales, sino que también prepare a las administraciones para los retos futuros. Esto requiere un compromiso político firme, una implicación activa de los gestores públicos y la participación de la sociedad en su conjunto.

En definitiva, el relevo generacional debe ser entendido no solo como un proceso de sustitución de empleados, sino como un cambio integral que permita construir una administración pública más sostenible, inclusiva e innovadora. Las decisiones que se toman hoy serán determinantes para asegurar que las instituciones públicas estén a la altura de las necesidades de las generaciones actuales y futuras. El momento de actuar es ahora, y las herramientas, aunque insuficientemente utilizadas hasta la fecha, están disponibles para quienes estén dispuestos a liderar esta transformación.

## 8. BIBLIOGRAFÍA.

### Artículos

JIMÉNEZ ASENSIO, R. “El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020”. *Anuario De Derecho Municipal*, (13). 2021. 85–131. Consultado en: <https://www.revistamarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/inaplazable-relevo-generacional-en-las-administraciones-publicas/689>

## **Guías y manuales**

DIPUTACIÓN DE BARCELONA. *Guía de relevo generacional para los gobiernos locales: Innovación y gestión estratégica de recursos humanos*. Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial. Noviembre de 2020.

## **Normativa relevante**

Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. En especial, los artículos 69-71 sobre planificación de recursos humanos.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que establece las competencias de los gobiernos locales en la gestión de recursos humanos.

Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995.

## **Unidades didácticas**

*Módulo I. Unidad Didáctica IV: Organización y gestión de recursos humanos.*

## **Otros documentos**

Plan Estratégico del Área de Innovación, Gobiernos Locales y Cohesión Territorial 2020-2023. Diputación de Barcelona.

## **Fuentes estadísticas y datos demográficos**

Instituto Nacional de Estadística (INE). Informes y proyecciones sobre el envejecimiento de la población y su impacto en el empleo público.



## **LA ENTREVISTA CONDUCTUAL ESTRUCTURADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Manuel Jesús SALAS VALENCIANO

*Responsable Dirección y Gestión de Personas Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado (Huelva). Profesor Sustituto Interino Universidad de Huelva*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en Gestión Pública Local. CEMCI.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción: justificación y objetivos.
2. La configuración de la Dirección Pública Profesional en España.
  - 2.1. La confusa delimitación de la figura del personal Directivo Público Profesional.
  - 2.2. Selección de los directivos públicos profesionales.
3. La entrevista conductual estructurada.
  - 3.1. El marco jurídico de la ECE: exigencias legales y jurisprudenciales.
  - 3.2. Características formales de las Entrevistas Conductuales Estructuradas.
  - 3.3. Validez y fiabilidad de la Entrevista Conductual Estructurada.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

### **1.- INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS**

En las Administraciones Públicas, en general y en las Entidades Locales, en especial, conviven dos grupos de personas con intereses, a priori, antagónicos; de una parte, los políticos, de otra, los empleados públicos<sup>1</sup>. Los primeros (en teoría), responden ante los ciudadanos que los han elegido por la ejecución y grado de

---

<sup>1</sup> Para la elaboración de este trabajo, y amparado por el espíritu del Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005, utilizaremos la expresión de “empleados públicos” para hacer referencia a las diferentes tipologías de vinculaciones jurídicas de empleo que existen en el conjunto de las Administraciones Públicas.

cumplimiento del programa electoral con el que concurrieron a las elecciones y que sirvió de soporte para persuadir a los que les dieron su apoyo y confianza. Tienen como misión principal la de dirigir la política dentro de su ámbito competencial. Los segundos, están integrados por las personas que prestan sus servicios en las Administraciones Públicas, y sirven (o han de servir) con objetividad a los intereses generales y actúan (o deben actuar) conforme a los principios, entre otros, de eficacia y coordinación, como nos recuerda el artículo 103.1 de la Carta Magna.

El espacio de separación que hay entre unos y otros, con cierta frecuencia, es ocupado por quienes no tienen atribuciones para ello. Así nos encontramos con políticos que ejercen su labor como si fueran empleados públicos, atribuyéndose funciones para las que no tienen competencias. Y, viceversa, empleados públicos ejerciendo como cargos políticos que actúan en una dirección incompatible con los principios constitucionales anteriormente señalados. Esta forma de gestionar los intereses que ambos grupos tienen encomendados, dan como resultado una nefasta e ineficiente gestión de los servicios públicos, evidenciando con ello la necesidad de una figura que sirva de nexo de unión entre ellos.

A nivel local, a esta situación, tenemos que añadir el entorno institucional tan complejo y cambiante donde han de operar estos grupos de intereses, que requiere de una gestión pública local capaz, eficaz, transparente y solvente, exigiendo no sólo que se actúe a nivel normativo, sino que necesariamente ha de incorporarse la función directiva profesional en el ámbito de la dirección y gestión pública en nuestras Entidades Locales, como figura estratégica capaz de insertar un enfoque distinto e innovador en la ejecución de las distintas políticas públicas que les corresponde impulsar (FARIÑA GUILLÉN, 2023, p. 25).

La Dirección Pública Profesional (en adelante DPP) se sitúa en este terreno híbrido y permeable que tanto gusta pisar a unos y a otros. Que el espacio que separa al binomio Política-Gestión se reduzca y facilite su alineación depende, a nuestro entender, de una apuesta decidida por la implantación de la figura de la DPP en el



ámbito de las Administraciones Públicas, que actúe con liderazgo transformador para generar valor público para estas organizaciones.

No en vano, el informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005, en su apartado veinticinco y bajo la denominación de *El personal Directivo* recogía lo siguiente:

*“... Puede afirmarse incluso que uno de los ejes de las reformas administrativas características de nuestro tiempo pasa por la consolidación e institucionalización del directivo público profesional, que es la persona que posee la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades necesarias para hacer funcionar adecuadamente, bajo las instrucciones políticas del Gobierno correspondiente, la compleja maquinaria administrativa. Aunque su espacio propio resulta difícil de definir con precisión, el directivo profesional ha de contribuir a la definición de las estrategias del departamento y, fundamentalmente, asume la responsabilidad superior de ejecución de los programas, para lo que ha de contar con las competencias de organización y de gestión presupuestaria y de personal correspondientes.”*

Planteada la necesidad de la figura de la DPP en las Administraciones Públicas, la cuestión sobre la que pivota este trabajo se centra en conocer si la Entrevista Conductual Estructurada (ECE, en lo sucesivo), como técnica de selección, es adecuada o no para seleccionar a los candidatos más idóneos, *con competencias de organización, de gestión presupuestaria y de personal correspondientes*, en palabras de la Comisión para la elaboración del EBEP, para afrontar con éxito tan vasto reto, que no es otro que el de ejercer como *eslabón* entre los ámbitos de la Política y el de la Gestión.

En lo que respecta a la organización del presente trabajo, podemos observar claramente dos partes diferenciadas, la primera sobre la DPP, la segunda sobre la ECE. Después de esta pequeña introducción, haremos un breve recorrido sobre la configuración de la DPP en nuestro país, poniendo el énfasis sobre la falta de precisión y concreción que el legislador recoge en el artículo 13 del TREBEP, tanto por la ambigüedad en su definición como en el ámbito de la selección. A continuación, abordaremos los modelos selectivos y la ubicación de la ECE en los sistemas de

selección y provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas, con referencia a las exigencias legales y jurisprudencias sobre el uso de esta prueba, poniendo énfasis en el valor predictivo de la ECE para la selección de la persona candidata más adecuada para ocupar el puesto de la DPP, compatibles con los principios de mérito y capacidad como valores superiores por el que han de regirse todo proceso selectivo. Finalizaremos el trabajo con unas conclusiones y la bibliografía utilizada para su elaboración.

## **2.- LA CONFIGURACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN ESPAÑA**

La institución de la DPP en nuestro país se ha configurado a medida que la Administración Pública se ha ido modernizando para responder a los retos cambiantes de la sociedad y las demandas de los ciudadanos. Las diferentes etapas por las que ha pasado la DPP la podemos resumir, brevemente, en las siguientes (CORTÉS-ABAD, 2024):

a) La burocratización como primera profesionalización básica del empleo público

En esta etapa queda patente la necesidad de un aparato administrativo público que fuera capaz de dar servicio a una sociedad en continua transformación. En este contexto es la institucionalización del poder, que alumbró la nueva Administración Pública contemporánea, la que plantea la necesidad de que exista una función pública como institución central, incorporando la tecnificación y servicios especializados al servicio público, preservando la autonomía administrativa y su continuidad más allá del mandato político. También se plantea la profesionalización de los oficios, al principio técnicos y, posteriormente, los directivos. Esta profesionalización se inicia con la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 (Estatuto de Maura) en el que se establece la creación de cuerpos generales y especializados dotados de personal técnico y auxiliar.

b) La profesionalización a través del *management* y los altos Cuerpos del Estado

En la mitad del siglo XX, el avance en el desarrollo de la Administración Pública comienza a verse condicionados por planteamientos que demanda una función pública, que ha de orientarse más hacia el servicio que a la función. Asimismo, se plantea alinear el funcionamiento institucional con los principios de eficacia y eficiencia, inspirados por el taylorismo, introduciendo cambios en el *management* y en la gestión, como génesis de las primeras ideas de profesionalización directiva que se plasmó en la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado. Esta Ley plantea la unificación de cuerpos y la creación de estructuras jerarquizadas y generalistas, lo que se dio a conocer posteriormente como el “alto funcionariado”.

c) La democracia y la vocación de modernidad en la función pública

Con la llegada de la democracia y como fruto de la Constitución Española, se promulgó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como transición hacia una nueva Función Pública que se alejara de los postulados franquistas y más en línea con los estándares europeos. A nivel de profesionalización directiva tuvo un impacto muy limitado, con la creación de la subdirección general como nivel administrativo superior y con la libre designación como sistema de provisión de puestos directivos, lo que evidencia la ausencia de una apuesta clara y decidida por una dirección pública moderna acorde con el espíritu de reforma que preconizaba la Ley 30/1984. Paralelo a ello se produce el desarrollo territorial del Estado, en el que las nuevas entidades autonómicas se limitaron a reproducir el modelo estatal de función pública, a través de sus primeras Leyes de Función Pública.

d) La nueva gestión pública y delimitación Política-Administración

A pesar de los vientos renovadores de la cultura anglosajona en el que se aprueban reformas destinadas a construir una dirección gerencial más

profesionalizada y orientada hacia objetivos y resultados, apenas tuvo incidencia en el modelo burocrático de Administración Pública en España. En el mundo académico y profesional la dirección pública profesional es vista como un factor clave de calidad institucional y fortalecimiento de la democracia, enfatizando la relación entre política y administración y la necesidad cubrir el espacio entre ellas. Estas consideraciones tuvieron un tímido reflejo en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que mediante una declaración de intenciones disponía en su artículo 6.10 que los titulares de los órganos directivos habían de ser nombrados acorde con criterios de profesionalidad y experiencia y su gestión debía ser evaluada.

e) El EBEP y la institucionalización de la función directiva

Con el Plan Moderniza (2006-2008) España aprueba el EBEP con la Ley 7/2007, de 12 de abril, tras ser el farolillo rojo a nivel europeo en cuanto a la institucionalización del directivo público estatal<sup>2</sup>. Esta Ley supuso un hito en cuanto a la configuración del personal directivo, estableciendo por primera vez una regulación básica del mismo, abriendo un camino al desarrollo institucionalizado de la figura del directivo profesional en la Administración Española (ROMERO ALONSO, 2021, p. 6), tal como se recoge en su exposición de motivos *“llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos”*, si bien, supeditada al desarrollo posterior por el legislador estatal y autonómico, con el riesgo de regulaciones asimétricas y desiguales. Esta Ley crea una nueva clase de empleado público, el personal directivo, llamado a liderar la modernización de las Administraciones Públicas,

<sup>2</sup> A pesar de ello, la regulación de la DPP a nivel estatal se aprobó “in extremis”, después de más de tres lustros, mediante Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, y la Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, que regula las especialidades de los sistemas de provisión de puestos de personal directivo público profesional

sometiendo su gestión profesional a criterios de eficiencia y eficacia y al control de los resultados en función de los objetivos alcanzados.

## **2.1.- La confusa delimitación de la figura del personal Directivo Público Profesional**

Uno de los principales retos que afronta la creación de una nueva figura en el ámbito de la Función Pública es el de su delimitación conceptual. La DPP no es ajena a ello, todo lo contrario, suscita bastante controversia, máxime cuando tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, han querido regular mayoritariamente la DPP en sus Administraciones Públicas, aprobando Leyes de Función Pública en desarrollo de lo mandatado en el TREBEP.

Debemos comenzar recordando que la definición y clases de empleados públicos viene recogida en el artículo 8 del TREBEP que señala que son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales, y se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.

En los siguientes preceptos, el TREBEP identifica cada uno de ellos y, en el artículo 13, añade una nueva categoría, el personal directivo profesional, sobre cuya regulación se pueden establecer una serie de parámetros básicos para el conjunto de la Administraciones públicas (CAMPOS ACUÑA, 2022, p. 41):

- Se configura como una figura de creación potestativa, en cuanto encomienda al Gobierno y a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, el establecimiento de un régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, en desarrollo del propio estatuto en términos de posibilidad.

- Se establecen una serie de condiciones que fijan, con carácter básico, el punto de partida en la definición del modelo de personal directivo profesional, con el siguiente contenido:

- a) Identificación por el contenido de sus funciones: será personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración, de tal modo que, como veremos, es la normativa de desarrollo la que fijará, no siempre con acierto ni con el grado de detalle suficiente, dicho contenido.
- b) Designación: atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- c) Evaluación del desempeño: el personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
- d) Se establece una especial vinculación al señalar que la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos del EBEP; y, cuando reúna la condición de personal laboral, estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

La regulación que hace el TREBEP de la figura del directivo público profesional se aleja bastante de la propuesta de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público que consideraba a los directivos públicos como una clase más de personal, remitiendo la regulación, en su caso, de su estatuto específico y de las funciones que les corresponden a las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas. Este enfoque debilita la exigencia de disponer de una normativa mínima uniforme que permita identificar y aplicar un contenido esencial al

personal directivo a todas las Administraciones Públicas (FARIÑA GUILLÉN, 2023, p. 29).

De lo anterior podemos deducir, siguiendo al profesor JIMÉNEZ ASENSIO (2022, p. 162) que el legislador básico ha pensado sólo en la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas, desapoderando a las Entidades Locales de una potestad inherente al principio de autonomía local como es el de la autoorganización, obviando con ello que la dirección pública tiene una dimensión principalmente organizativa.

## **2.2.- Selección de los directivos públicos profesionales**

Una de las piedras angulares de la DPP es la selección, es decir, determinar la manera en que los directivos van a ser seleccionados, ya que en función de cómo se realice ésta, se asentará un modelo institucionalizado de DPP o, por el contrario, de directivos designados políticamente. El apartado segundo del artículo 13 del TREBEP, con su parca y confusa redacción, nos dice que *“su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.”* Con esta redacción podría deducirse, como indica JIMÉNEZ ASENSIO (2022, p. 159), que la regulación del personal directivo profesional que llevó a cabo el TREBEP tenía como objeto, nunca confesado expresamente, ofrecer una alternativa al procedimiento de libre designación en la cobertura de puestos directivos de las Administraciones públicas que estuvieran reservados a funcionarios públicos.

Respecto a los criterios a tener en cuenta en el momento de la selección, el apartado tercero del artículo 13 del TREBEP nos habla de los principios de mérito y capacidad, así como criterios de idoneidad, a través de procedimientos que garanticen la publicidad y la libre concurrencia. La falta de desarrollo de un estatuto del personal directivo público profesional sobre una base de mínimos que después pudieran desplegar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas en sus respectivas Leyes de Función Pública, ha provocado un desarrollo desigual también en cómo se traslada el

cumplimiento de estos principios a sus procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo. Así y aunque la mayoría de las CCAA han incluido estos principios en sus Leyes de Función Pública, tan sólo en los casos de Andalucía, Galicia, Asturias, Castilla la Mancha o Extremadura, añaden la publicidad en la convocatoria del puesto (CORTÉS-ABAD, 2024, p.17).

Dicho lo anterior, pocas son las Comunidades Autónomas que plantean un proceso de selección y nombramiento concreto donde se ponga de manifiesto el cumplimiento de los principios anteriormente señalados optando más por la libre designación y con ello, la heredada y continuista discrecionalidad política. Por otra parte, la regulación reciente que ha hecho el Estado en su Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, y la Orden TFD/379/2024 como normativa de desarrollo, de forma sorprendente obvia el principio de igualdad, así como los de mérito y capacidad optando, en los sistemas de provisión de puestos de personal directivo público profesional, por la libre designación. Como excepción, la Comunidad Autónoma Andaluza con su Ley 5/2023, de 7 de junio, de Función Pública, destaca por su novedad y grado de detalle tanto en la selección del personal directivo público profesional (art. 22), donde sí se contempla qué valorar para acreditar el mérito y la capacidad (actitudes, conocimientos, experiencia y competencias), así como en la creación de una Comisión independiente de selección (art. 23) y especializada que introduzca una cierta profesionalización en la selección, proporcionando los candidatos a la Consejería o Agencia que, de manera discrecional, seleccionará de entre los propuestos.

En relación sobre cómo ha de hacerse esa valoración del mérito y capacidad (CORTÉS-ABAD, 2024, p. 17) algunas Comunidades Autónomas han reflejado la exigencia de acreditar competencias directivas mediante la obtención de certificados de acreditación emitidos por sus escuelas de Función Pública (Andalucía, Castilla-La Mancha o Illes Balears) o la presentación de un programa de gestión que pueda ser evaluado antes del nombramiento directivo y le sirva de contrato marco para el desarrollo de sus funciones (Castilla-La Mancha, Valencia).



### 3.- LA ENTREVISTA CONDUCTUAL ESTRUCTURADA

La entrevista ha sido y sigue siendo mal vista como técnica o prueba para la selección o provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas, paradójicamente a lo que sucede en el ámbito privado, en el que ésta ocupa un papel relevante a la hora de seleccionar a la persona candidata más idónea para el puesto de trabajo. Esta visión negativa en la Administración Pública española es compartida por los que contratan, los sindicatos y hasta los propios funcionarios, alegando razones basadas en el carácter subjetivo de la entrevista, su baja fiabilidad y validez, baja tasa de aceptación por parte de los superiores y de los candidatos y la posibilidad de que la entrevista pueda ser usada para seleccionar a candidatos predeterminados para el puesto (SALGADO VELO, GORRITI BONTIGUI, & MOSCOSO RUIBAL, 2007, p.41).

Sin embargo, y siguiendo a los anteriores autores, estas “creencias” o “juicios” sobre el papel que la entrevista puede jugar en un proceso selectivo no se sustentan, ya que contrasta con los resultados de varios meta-análisis realizados en los últimos años y referidos a la fiabilidad y validez de la entrevista, los cuales concluyen que las entrevistas estructuradas son uno de los mejores predictores del desempeño laboral y que su validez puede generalizarse a puestos, criterios y organizaciones diferentes. Hay que tener en cuenta que, en el ámbito de los recursos humanos, aunque se hable de entrevista con carácter general, hay diferentes tipos de entrevista. La entrevista conductual estructurada (ECE) es la de mejor formato para la selección de personal.

La ECE puede definirse como un grupo de entrevistas caracterizadas por los siguientes rasgos comunes:

- i. Las preguntas de la entrevista están basadas en un análisis de puestos de trabajo y en la técnica de incidentes críticos como método más usado.
- ii. El análisis de puestos de trabajo también sirve para identificar las principales dimensiones (competencias) a medir en la entrevista.
- iii. A cada candidato se le hacen todas las preguntas desarrolladas en el punto primero.

- iv. El mismo proceso de entrevista es repetido con todos los candidatos.
- v. En la mayoría de los casos, las repuestas de los candidatos son evaluadas mediante anclajes conductuales o escalas de comportamientos esperados.
- vi. El entrevistador es entrenado en esta técnica.
- vii. La decisión de nombramiento/contratación se toma después de que todos los candidatos han sido entrevistados.

Estos rasgos garantizan que todos los candidatos tengan la misma experiencia de entrevista.

### **3.1.- El marco jurídico de la ECE: exigencias legales y jurisprudenciales**

La ausencia de una regulación mínima y su incorrecto uso en muchos casos, han contribuido a desprestigiar la utilización de la entrevista como una compleja técnica de selección. Estos problemas han aflorado en los conflictos que ha generado su aplicación, como ponen de manifiesto algunas sentencias del Tribunal Supremo. Así, en el año 1993, el Tribunal Supremo desestima un recurso en el que se impugnaba el Reglamento General de Provisión de Puestos del año 1990, porque establecía la posibilidad de realizar una entrevista para comprobar los méritos específicos adecuados a las características del puesto (art. 15.4), ya que entendían los recurrentes que *"se introduce con ello un elemento de discrecionalidad técnica secreta, no controlable por el poder judicial... siendo la entrevista una especie de examen secreto"*. Ante esta descalificación tan contundente, que refleja una visión negativa en la que se valora la entrevista en función de sus "aplicaciones desviadas", el Tribunal Supremo defiende la legalidad de la entrevista y su compatibilidad con los principios de mérito y capacidad.

Esta sentencia es bastante representativa de la problemática que encierra la entrevista como método de evaluación, y que como nos recuerda GOODALE (2000) *"la entrevista es probablemente el sistema de selección más profundamente investigado y, sin embargo, el peor aplicado de todos los instrumentos de selección"*.

El desprestigio de la entrevista en el sector público y su concepción como "un examen secreto", tal y como la califican los recurrentes, se debe a errores en su aplicación como los siguientes (FÉREZ FERNÁNDEZ, 2008, p.19):

- a) Realizar la entrevista sin que esté formalmente constituido el Tribunal Calificador, o decidir distribuirse entre cada uno de sus miembros la realización de las entrevistas por separado.
- b) Realizar la entrevista sin previamente haber acordado las preguntas y temas a plantear a todos los candidatos y los criterios de su valoración.
- c) No dejar constancia documental suficiente revisable por un Tribunal de Justicia, haciendo incontrolable cualquier arbitrariedad.

La STS de 31 de mayo de 2008 (rec.47/2005), dictada en interés de ley, declaró que las pruebas selectivas de conocimiento a cargo de aspirantes mediante temario son más ajustadas a los criterios constitucionales que la selección de funcionarios mediante test psicotécnicos, entrevistas, realización de memorias o similares. El Tribunal Supremo, en la sentencia referida e ignorando cualquier criterio científico al respecto sobre la validez predictiva de las distintas técnicas a utilizar (CASTILLO BLANCO, 2021, p.140), avaló que las pruebas, programas y técnicas han de dirigirse de modo principal y obligado al control y comprobación de los conocimientos que posea el aspirante, contemplándose solo de modo secundario y potestativo los otros tipos de pruebas citados.

En palabras del profesor CASTILLO BLANCO, con un criterio netamente defensivo argumenta el alto tribunal, sin mayor razonamiento al respecto, que no pueden situarse en pie de igualdad tales técnicas con el examen de conocimientos, afirmando que *“es indudable que el criterio de capacidad y mérito se satisface mejor con pruebas de conocimiento, sin perjuicio de que una vez asegurado éste se complete con otro tipo de pruebas, al propio tiempo que contribuyen mejor a la realización efectiva del principio de igualdad en el acceso al ejercicio de la función pública, pues pueden acceder a la misma, quienes a través de su exclusivo esfuerzo, y con independencia de su procedencia social, demuestran reunir dichos méritos. En*

*definitiva, un sistema que busque la excelencia en la selección de los funcionarios, en lugar de la mera suficiencia de conocimientos básicos, no sólo garantiza mejor el funcionamiento de la Administración y los intereses generales (artículo 103.1 de la Constitución Española), sino que es más justo y acorde con los principios de mérito, capacidad e igualdad, y evita en mayor medida las posibles desviaciones de poder en la selección de aquellos”.*

Debemos insistir en que dichas afirmaciones se realizan sin criterio alguno o evidencia empírica que así lo avalase más allá del referido precepto legal del EBEP.

A partir de aquí, y con esas bases, la jurisprudencia sobre las distintas técnicas selectivas distintas a las pruebas de conocimientos clásicas ha sido, cuando menos, preventiva, rigorista en cuanto a los requisitos para su admisión y un tanto escéptica sobre su validez y fiabilidad. Ciertamente, y es justo señalarlo, ha habido motivos para ello dada la patología detectada en su realización por la Administración pública y, asimismo, cabe señalar que dicha inicial conclusión no puede, sin faltar a la justicia, extenderse ni a todos los órganos jurisdiccionales ni tampoco a todas las resoluciones jurisdiccionales recaídas en estos años, siendo que, además, tampoco en todos los supuestos concurren las mismas circunstancias (CASTILLO BLANCO, 2021, p.141).

A pesar de todo ello, la entrevista tiene cobertura legal y reglamentaria. Así el artículo 61.5 del TREBEP dispone que *“Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con (...) la realización de entrevistas.”*

Con esta redacción pareciera que el legislador, más allá de las pruebas memorísticas de conocimientos, necesitara de alguna prueba más para garantizar la idoneidad y acreditación de competencias de la persona seleccionada. Inclusive la misma ha sido estimada necesaria para la valoración de ciertas actitudes y competencias en determinados puestos del sector público. La STSJ de Madrid de 29 de enero de 2021 (rec.1150/2018) dice, a este respecto, que:

*“Así, las bases especifican que se evaluarán las competencias de valores institucionales (i.e., empatía de los candidatos con los valores del Cuerpo de la Guardia Civil, basado en la sujeción jerárquica), adecuación a las normas (capacidad de conducirse en entornos sujetos a una relación de sujeción especial cualificada expresamente como de disciplina militar); responsabilidad/madurez; motivación, autocontrol y habilidades sociales y de comunicación. Todo ello, en una entrevista a desarrollar metodológicamente a través del diálogo, siguiendo un desarrollo semiestructurado y otras pruebas para valorar motivos, rasgos, actitudes, valores, aptitudes y habilidades subyacentes a las competencias descritas.*

*En suma, la entrevista personal, dentro del marco de las competencias trascritas, busca determinar si en cada candidato concurren en medida bastante motivos, rasgos, actitudes, valores, aptitudes y habilidades que traduzcan dichas competencias, cuestión ésta que, empero, precisa específicamente de un útil de selección como la entrevista personal que, precisamente por su potencial y versatilidad in situ, sirven para abundar inmediatamente en los extremos y cualidades que puedan ofrecer dudas, revelándose, así, el útil de selección más apto para dicho fin concreto. Máxime en supuestos como el que nos ocupa, en que no hay una sino hasta dos entrevistas personales (grupal e individual), cuyos resultados son coonestados en el momento de la evaluación”.*

O se resalta su necesaria existencia al permitir abordar aspectos no detectables en otro tipo de pruebas selectivas (SSTSJ Madrid de 12 de octubre de 2018, rec.70/2017 y sentencia de 3 de diciembre de 2020, rec.646/2019):

*“En el caso objeto de nuestro examen, lo primero que hemos de señalar es que la prueba de la "entrevista personal",- cuya idoneidad como elemento de contraste resulta incuestionable (así lo hemos declarado, entre otras en Sentencia de esta propia Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de Marzo de 2017, Recurso 945/2015) pues permite abordar aspectos no detectables en otras pruebas y constituye un sistema plenamente aceptado y asumido, con el fin de verificar la adecuación de la persona participante para el ejercicio de las funciones propias de la Categoría de Policía -, se configura en las*

*Bases de la convocatoria que analizamos, en concreto en la Base 6.1.3.b), como una evaluación psicológica, pero a partir de los resultados obtenidos previamente en el cuestionario de información biográfica y test de la personalidad realizados.*

*Es decir, la prueba de la "entrevista personal" se persigue, por consiguiente, una evaluación psicológica, a partir de unas pruebas de personalidad, teniendo, en cierto modo, una función de contraste, que se dirige en función de los resultados obtenidos en los test de personalidad previamente realizados y sirve para corroborar o ampliar alguna información”.*

Para que la entrevista, en su aplicación por los órganos de selección, pueda ser como una prueba válida, la Sentencia de 26 de mayo de 2016 (rec.1189/2016), de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, tasa los requisitos que debe reunir la entrevista personal para cumplir las exigencias necesarias de motivación, que son (CASTILLO BLANCO, 2021, p.142):

- a) Establecer con anterioridad a la entrevista los criterios que se siguen para apreciar la existencia o no de déficit en cada una de las competencias que son objeto de evaluación para apreciar la adecuación del candidato al perfil profesional, mediante la expresión de la clase de conducta o respuesta del aspirante que será considerada como expresiva de la posesión o no de cada una de las competencias.
- b) Detallar las concretas respuestas que fueron ofrecidas por el aspirante y las conductas que en él fueron apreciadas en la prueba de entrevista personal.
- c) Explicar por qué esas respuestas y conductas concretamente ponderadas en el aspirante encarnan de manera positiva o negativa los criterios de evaluación que ha de aplicarse.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Bien que, de nuevo, en la citada sentencia se vuelve a establecer la prevalencia de las pruebas de conocimiento ya superadas y como la entrevista requerirá “que, de una manera inequívoca y rigurosa, haya quedado demostrada su falta de adecuación profesional y la concurrencia en su personalidad de factores que revelen que la misma es incompatible con ese correcto desempeño funcional que antes se ha hecho referencia”. Y añade que “así ha de ser porque la muy grave consecuencia que supone esa exclusión, para quien realizó el enorme esfuerzo de adquirir los conocimientos correspondientes a las primeras pruebas, únicamente cumplirá con el imperativo constitucional

De tal forma que la ausencia de éstos, inclusive la no constancia en el expediente sin que ello se pueda sustituir en el proceso judicial, determina la anulación de dicha prueba por ausencia de motivación de la calificación otorgada.

Concluimos con el control jurisprudencial del uso de las entrevistas en los procesos selectivos, citando las siguientes sentencias en relación a esta técnica de selección:

- STS 28 de marzo de 2011, rec. 3027/2008. Reconoce el uso de la ECE en el Gobierno Vasco: *“es un método idóneo para seleccionar al personal empleado público bajo los parámetros de mérito, capacidad e igualdad.”*
- STS de 14 de octubre de 2020, rec. 1342/2018. La entrevista (curricular) forma parte del concurso de méritos, no puede ser el factor principal ni decisivo del proceso selectivo.
- STSJ PV 26/2022, rec. 420/2021. Se pronuncia a favor de la utilización de la entrevista como herramienta de selección de personal reconociendo el carácter eliminatorio que la sentencia recurrida le negaba.

Para finalizar este apartado sobre la perspectiva legal de las entrevistas como técnica de selección, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, siendo conscientes de la relevancia de esta técnica de selección para determinados puestos de trabajo, entre los que, sin duda, se encuentra los de carácter directivo, como la DPP, se han hecho eco de la misma incorporándola a sus respectivas leyes de función pública. Entre ellas, podemos, destacar las siguientes:

- Anteproyecto Ley de Función Pública de la AGE (hoy decaído) en su artículo 56.2.b): Las convocatorias de los **concursos** deberán contener la previsión, en su caso, de **entrevistas**
- Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución de la Plan de Recuperación, Transformación y

---

*de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE) si está justificada y explicada con ese superior nivel de rigor y exigencia que acaba de apuntarse”.*

Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en su artículo 114.3 recoge:

*Asimismo, cuando la naturaleza de los cometidos a desempeñar así lo requiera, los procesos selectivos podrán completarse con (...) la realización de entrevistas.*

- Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de Función Pública Valenciana (artículo 113 –curso específico-). Será una entrevista con **parámetros previamente establecidos** y se dejará constancia, en garantía de la objetividad y transparencia del procedimiento y de los derechos de las personas interesadas, mediante la **grabación audiovisual**.
- Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (artículo 80.2.k –instrumentos de selección-). La realización de **entrevistas de selección en relación con las funciones y tareas a proveer**.
- Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía (artículo 112 –contenido y características de los procesos selectivos-). Las convocatorias podrán prever que el acceso esté condicionado, en una **fase posterior (...)** a la **superación de (...)** entrevistas.

### 3.2.- Características formales de las Entrevistas Conductuales Estructuradas

Desarrolladas en la década de los ochenta por varios psicólogos, este tipo de entrevistas presentan una serie de características que controlan o eliminan muchos de los sesgos que se producen con las entrevistas convencionales y que hace que se consigan elevados coeficientes de validez predictiva.

La entrevista conductual estructurada (ECE) presenta las siguientes características (SALGADO VELO, GORRITI BONTIGUI, & MOSCOSO RUIBAL, 2007, p.114):



- 1.- La característica principal y más destacable es que las preguntas que se utilizan mediante este tipo de entrevistas se centran en las conductas eficaces para el desempeño en el puesto. Es decir, se evita toda información que sea irrelevante para poder predecir el futuro rendimiento del candidato en el puesto. Así el primer paso en el desarrollo de este tipo de entrevistas es realizar un análisis del puesto. El objeto del mismo es conocer las habilidades, las destrezas y los requisitos necesarios e importantes para un rendimiento adecuado en el puesto. Esta información va a servir para desarrollar las dimensiones relevantes del puesto y las preguntas que se derivarían de esas dimensiones. En la mayoría de las entrevistas se utiliza la técnica de los incidentes críticos que consiste en recoger ejemplos y anécdotas de conductas adecuadas e inadecuadas para el rendimiento en el puesto y representativas de las tareas y situaciones requeridas en el mismo.
- 2.- Una segunda característica de las entrevistas conductuales estructuradas es que se hacen el mismo tipo de preguntas a todos los candidatos. Para poder elegir al mejor candidato es necesario tener la misma información de todos ellos para poder compararlos y decidir cuál es el mejor. Dependiendo del tipo de entrevista conductual estructurada que estemos utilizando estas preguntas pueden ser exactamente las mismas o pueden variar ligeramente en función de la información que vaya proporcionando el candidato. En cualquier caso, el contenido de la información obtenida debe ser el mismo para todos los candidatos.
- 3.- Otra característica es que para la evaluación de las entrevistas se utilizan escalas de valoración con anclajes conductuales (EVAS). Los anclajes conductuales son ejemplos específicos de conductas observables en un puesto que nos indican diferentes niveles de desempeño en una dimensión o competencia determinada. Estos anclajes ayudan al entrevistador a valorar las respuestas de los candidatos, haciendo más precisas sus valoraciones. Cada anclaje representaría un nivel determinado de desempeño.

- 4.- Se debe realizar el mismo proceso con todos los candidatos. El mismo entrevistador debe preguntar todas las cuestiones a cada uno de los candidatos. Si hay más de un entrevistador es aconsejable no comentar ninguna de las entrevistas hasta que todas sean completadas. Después es cuando se discuten las posibles discrepancias y las valoraciones se promedian. El entrevistador va tomando notas o grabando cada entrevista.
- 5.- Se debe entrenar a los entrevistadores. La aplicación de este tipo de entrevistas requiere un pequeño curso de formación en el que el entrevistador además de familiarizarse con las características del puesto, aprende a utilizar correctamente la entrevista, cómo realizar las preguntas y cómo evaluarlas.
- 6.- Por último, la decisión final de selección se toma después de haber realizado todas las entrevistas. Una de las críticas que se les hacía a las entrevistas convencionales era que los entrevistadores tomaban la decisión de nombramiento/contratación en los primeros minutos de la entrevista y esta decisión normalmente está sesgada (el entrevistador se precipita y hace sus juicios muy pronto). La solución a esto es extraer de la entrevista el momento de la decisión, y esto es lo que se hace en las entrevistas conductuales estructuradas, la decisión de selección se toma después de haber valorado todas las entrevistas. Las escalas de valoración que se utilizan proporcionan una puntuación total para cada candidato, los que tienen las puntuaciones más altas son los elegidos. Dependiendo de las características del puesto y del proceso se establece un determinado punto de corte que se considera la puntuación mínima aceptable para considerar a los candidatos aptos o no para contratarlos.

### **3.3.- Validez y fiabilidad de la Entrevista Conductual Estructurada**

El proceso de afectación de personas es uno de los más críticos de la gestión de recursos humanos en cualquier organización. Utilizados estratégicamente y como parte de un sistema integrado de organización y gestión de la diferencia podrían aportar

muchas ventajas competitivas para afrontar los retos de las AAPP en materias como la interinidad y las jubilaciones masivas de empleados públicos en la próxima década. Como indica GORRITI BONTIGUI (2018) esta concepción estratégica de la selección de acceso debe estar complementada por una visión científica de estos procesos donde la fiabilidad y la validez de las pruebas obtenidas por estudios propios, aseguren la factibilidad, justificación y adecuación de los/as candidatos/as a lo que van a hacer o aprender. También por una nueva concepción de los cuerpos de funcionarios y por la trascendente distinción entre persona y puesto.

Por ello, el éxito del proceso selectivo vendrá dado por el mejor encaje de la persona seleccionada al puesto objeto de convocatoria, y, en consecuencia, mayor será la probabilidad de que dicho proceso selectivo sea válido y justo. En este sentido, el artículo 55.e) del TREBEP nos habla de la *“Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar”*, y el artículo 61.2 del mismo texto legal, cuando hace referencia a los sistemas selectivos afirma que *“Los procesos selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas”*.

Sin embargo, no siempre las circunstancias de la organización y las propias posibilidades de la medida en el momento en el que se realiza el proceso selectivo, permiten establecer una fidelidad entre lo que miden los instrumentos selectivos y el desempeño de las tareas para el puesto o área para la que se selecciona. A veces esta condición es imposible. Por ejemplo, es muy caro y difícil de gestionar y administrar pruebas prácticas o de simulación en procesos masivos, o no se dispone de los medios económicos ni del tiempo necesarios para hacer frente al diseño de este tipo de instrumentos (GORRITI BONTIGUI, 2018, p. 67).

Todo proceso selectivo ha de responder a dos valores como predictores de su buena ejecución: la eficacia y la igualdad. Con la eficacia se trata de identificar aquellas personas que serán las más idóneas para desempeñar las tareas del puesto para el que se selecciona. Un indicador del cumplimiento de la eficacia es la ausencia de falsos positivos (han entrado y no deberían haberlo hecho), y falsos negativos (no han entrado

y deberían haberlo hecho) (GORRITI BONTIGUI, 2018, p.67). A través de la igualdad, como principio constitucional a tener en cuenta en todo proceso selectivo, se garantiza que personas con las mismas posibilidades, tengan las mismas probabilidades.

Con estas premisas, todas las personas que se presentan al proceso selectivo son medidas con los mismos instrumentos, en el mismo orden, con los mismos contenidos, y con las mismas posibilidades de éxito.

Las características que una persona ha de reunir para que sea seleccionada en un proceso selectivo se pueden obtener del análisis de puesto de trabajo (APT, en adelante), si bien, la investigación ha demostrado que hay otras que, siendo válidas para todos los puestos y todas las culturas, también son necesarias sin necesidad de ser identificadas para un puesto concreto mediante un APT. Entre ellas, podemos identificar: la habilidad mental general (inteligencia), el factor conciencia de la personalidad y la integridad. Este último es un compuesto de distintos factores de personalidad.

Siguiendo a GORRITI BONTIGUI (2018), existen dos modelos desde los que se afronta el reto de predecir una conducta: el deductivo y el de generalización.

A. Deductivo. También conocido como teoría del rasgo. Sostiene que existe una relación causal entre determinados rasgos de la persona y la conducta que se quiere predecir. Se le conoce como modelo deductivo porque a partir de la posesión de determinados rasgos se deduce (predice) la conducta. Este modelo se sustenta en la identificación de los elementos del perfil. La relación causal rasgo-conducta se prueba mediante relaciones estadísticas que demuestran que las puntuaciones del rasgo y el desempeño laboral (conducta) varían juntas (co-varían). Su corolario es “*porque tiene, hará*”.

B. Generalización. Su corolario es “*porque ha hecho, hará*”. Actúa según la máxima de que el mejor predictor de la conducta futura es la conducta pasada. Su modo de actuar es la generalización. Veremos que para que un proceso selectivo en la

Administración pueda llegar a un equilibrio entre lo que se debe hacer y lo que se puede hacer, van a ser necesarios ambos enfoques.

La relación entre las pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas en el puesto de trabajo como nos indica el artículo 61.2 del TREBEP, desde una óptica científica, es lo que se conoce con el nombre de validez. En el caso que nos ocupa, la validez puede establecerse mediante dos procedimientos (SALGADO VELO J. F., 2010, p. 18):

- a) Validez de contenido: trata de determinar el grado de convergencia entre el contenido exacto de las pruebas y métodos y el contenido de las tareas y funciones del puesto. Es obvio que no siempre es posible (y de hecho en la mayoría de los casos no lo es) que existe tal convergencia en los contenidos, a veces porque el número de personas que se presentan lo hacen impracticable, a veces porque el tipo de tareas no pueden ser reproducidas por los métodos con absoluta fidelidad.
- b) Validez predictiva: con el mismo se trata de lograr una convergencia, no en los contenidos, sino en los resultados, es decir, que los que resultan aptos en las pruebas selectivas son también aptos cuando realizan cotidianamente las funciones y tareas del puesto. En otras palabras, no es precisa una semejanza entre las pruebas para que se produzcan dos órdenes clasificatorios idénticos o muy semejantes para las pruebas y el desempeño en el trabajo, respectivamente. Desde el punto de vista de la organización (en nuestro caso, las Administraciones Públicas), lo importante es la convergencia entre los dos órdenes clasificatorios, y dadas todas las ventajas de orden técnico que supone el empleo del procedimiento de validez predictiva, este último es el procedimiento por excelencia para determinar el grado de validez de las pruebas y métodos de selección de personal.

Llegados a este punto nos hacemos las siguientes preguntas: ¿cuáles son los instrumentos de selección que presentan mejores coeficientes de fiabilidad y de validez?

y ¿cuál es la capacidad predictiva que se conseguiría con la combinación de los mejores instrumentos de selección?

La investigación científica en este campo obtenida de la aplicación del meta-análisis psicométrico, como método de investigación para acumular, integrar y producir un resultado a partir de estudios individuales, lo que permite acumular la evidencia científica, de decenas o centenas de estudios realizados con miles de personas, arroja los datos que mostramos en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Fiabilidad y validez de diversos métodos de selección de personal**

Método	Fia bilidad	Validez operativa
<b>Sección 1 (listado de variables)</b>		
Capacidad cognitiva general	.83	.71
Razonamiento matemático	.85	.52
Razonamiento espacial-mecánico	.77	.51
Razonamiento verbal	.83	.35
Capacidad perceptiva	.67	.52
Memoria	.77	.56
Personalidad-Conciencia	.80	.30
Experiencia	1	.25
Personalidad-Estabilidad Emocional	.85	.20
Personalidad-amigabilidad	.79	.17
<b>Sección 2 (listado de métodos)</b>		
Entrevista Conductual Estructurada	.83	.63
Exámenes (test) de conocimientos	.80	.45
Assessment Center - Simulaciones	.70	.37
Entrevistas convencionales estructuradas	.65	.33
Referencias personales	.60	.26

---

Inteligencia emocional	.70	.23
Entrevistas no estructuradas	.50	.15
Valoración de méritos y formación	.80	.15

---

Fuente: elaboración propia a partir de SALGADO (2010)

Como puede apreciarse de la tabla 1, el mejor predictor (en solitario) que existe del desempeño del puesto de trabajo es la **Capacidad Cognitiva General (CCG)** seguida de las restantes capacidades cognitivas. El factor de personalidad “conciencia” también ofrece una buena validez y en un nivel más reducido se encuentran los factores de estabilidad emocional y amigabilidad y la experiencia en el puesto de trabajo. En relación con esta última variable, es preciso tener en cuenta que tiene una diferencia importante con respecto a todas las restantes y es que su validez predictiva decrece a medida que aumenta la duración de la experiencia. Esta forma de relación es exactamente la opuesta de las restantes variables y se produce independientemente de la complejidad cognitiva del puesto de trabajo.

En relación a los métodos de selección, la **Entrevista Conductual Estructurada (ECE)** es el mejor predictor singular seguido por los exámenes (tests) de conocimientos, las simulaciones y las entrevistas convencionales estructuradas. Salvo en el caso de la entrevista conductual estructurada, la validez de los restantes métodos es inferior al de cualquier medida de capacidades cognitivas. Las entrevistas convencionales no estructuradas tienen una validez predictiva muy reducida y la valoración de los méritos, uno de los instrumentos por excelencia utilizados en las Administraciones Públicas, especialmente en los concursos, más baja aún.

A partir de los datos obtenidos en la tabla anterior, si combinamos la CCG como mejor predictor del desempeño en el puesto de trabajo, con la ECE como mejor método de selección, nos permitirá garantizar la mejor predicción del desempeño ocupacional

que se obtiene a partir de una ecuación de predicción desarrollada después de un análisis de regresión múltiple<sup>4</sup>, arrojando los siguientes resultados:

**Tabla 2: Predicción Múltiple del Desempeño con Dos Predictores**

Combinación de predictores	Validez operativa múltiple	R <sup>2</sup>	% pérdida eficiencia predictiva
CCG + ECE	.84	71	00
CCG + CO	.77	59	17
CCG + EXP	.75	56	21
CCG + RM	.73	53	25
CCG + AM	.73	53	25
CCG + VME	.73	53	25
CCG + ES	.72	52	25
CCG + CPT	.72	52	25
CCG + ASC	.72	52	25
CCG + CP	.72	52	25
CCG + CEM	.72	52	25
CCG + MEM	.72	52	25
CCG + RV	.71	50	30
CCG + ECO	.71	50	30

Fuente: elaboración propia a partir de SALGADO (2010)

<sup>4</sup> Sintéticamente, el análisis de regresión múltiple es un procedimiento matemático que trata de establecer el mejor conjunto de variables (predictores) para pronosticar los valores de una variable objetivo (por ejemplo, el desempeño en el trabajo). El mejor conjunto se logra cuando las variables predictoras están muy relacionadas con la variable objetivo y a la vez muy poco o nada relacionadas entre ellas. El análisis de regresión múltiple produce un coeficiente de regresión (representado por la letra R) cuyos valores oscilan entre 0 y 1 y que en el caso que nos ocupa, es un indicador de la validez predictiva del conjunto de métodos utilizado en la selección, considerados como un todo. En otras palabras, el coeficiente de regresión indicaría la validez de la clasificación final de un proceso selección que utilizase un determinado conjunto de métodos.



CCG= Capacidad Cognitiva General; ECE= Entrevista Conductual Estructurada; CO=Conciencia; EXP= Experiencia; RM= Razonamiento Matemático; AM= Amigabilidad; VME= Valoración de Méritos del Empleado; ES= Estabilidad; CPT= Conocimientos del Puesto de Trabajo; ASC= Assessment Center; Emocional; CP= Capacidad Perceptiva; CEM= Capacidad Espacial-Mecánica; MEM= Memoria; RV= Razonamiento Verbal; ECO= Entrevista Convencional Estructurada; Pérdida= Porcentaje de pérdida de la capacidad predictiva con respecto a la combinación óptima, que en este caso es la que aparece en primer lugar;  $R^2$ = Coeficiente de regresión.

#### 4.- CONCLUSIONES

Para que las Administraciones Públicas en su conjunto puedan afrontar con garantías de éxito los retos y desafíos que la sociedad actual plantea, de forma incuestionable pasa por una modernización y adaptación de sus estructuras organizativas al contexto en el que operan. Y para ello necesitan de un ingrediente fundamental: la implantación de la dirección pública profesional. Si bien no podemos generalizar esta figura a todo el conjunto de las Administraciones Públicas, especialmente a las Entidades Locales de menor población, no es menos cierto que aquellas que han apostado decidida y políticamente por implantarla (no obviemos que ante todo es una decisión política), independientemente de su tamaño, han generado valor de lo público para sus ciudadanos al alienar de forma provechosa el espacio dicotómico Política-Gestión, reduciendo así la brecha antagónica de intereses que al principio planteábamos. En definitiva, y en palabras de RAMIÓ MATAS (2020), la dirección pública profesional es el ingrediente clave para discriminar las Administraciones Públicas con un modelo de gestión clásico, reactivo y escasamente innovador de aquellas otras con un modelo de gestión moderno, proactivo e innovador. A nuestro modo de ver, es la mayor expresión de la Gobernanza intraorganizativa de la que tanto escasea nuestras Administraciones Públicas.

Ahora bien, la selección de la persona al frente de la DPP ha de responder a criterios de meritocracia (mérito, capacidad e idoneidad) mediante convocatoria de procesos selectivos en los que se garanticen la publicidad y concurrencia, a través de pruebas idóneas para seleccionar a la persona más válida y competente.

En el ámbito público europeo se observa una tendencia clara hacia la selección basada en competencias que prima el uso de pruebas psicotécnicas, cuestionarios de personalidad o entrevistas. En España, sin embargo, el sistema selectivo se basa principalmente en los conocimientos, en la experiencia y en menor medida, en las entrevistas, que han sido introducidas en el sector público con muchas cautelas, debido a su incorrecto uso (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2016). De entre las diferentes pruebas que regula el TREBEP, como adición a las pruebas de conocimiento y capacidad analítica de los aspirantes, se encuentran, entre otras, las entrevistas, para asegurar la objetividad y racionalidad de los procesos selectivos.

Las entrevistas, como pruebas, predicen el desempeño por el modelo “*porque ha hecho, hará*”.<sup>5</sup> Cuando son conductuales por referirse a desempeños previos, y estructuradas, por preguntar lo mismo a todas las personas candidatas y en el mismo orden, pueden considerarse una evaluación del desempeño previo de la persona candidata respecto de conductas laborales relevantes para el puesto convocado, las cuáles han debido ser identificadas en el análisis del puesto de trabajo para el que se selecciona. Al exigir comportamientos laborales previos y ser la experiencia laboral, tanto técnica como en puestos con mando, la dimensión que mejor mide este instrumento, se aconseja que se incluya sólo para puestos de complejidad alta o con mando (GORRITI BONTIGUI, 2018).

Por todo ello, la Entrevista Conductual Estructurada, tal como ha quedado patente por los datos aportados, es una técnica legal con el porcentaje más alto de validez y fiabilidad respecto de otras, y se muestra como una prueba del proceso selectivo, dentro de un conjunto de pruebas de conocimiento y con un peso proporcionalmente inferior respecto de aquellas, que puede ser determinante para la selección y acreditación de las competencias profesionales que ha de reunir la persona al frente de la DPP en una Administración Pública.

Aunque el uso de la ECE ha sido y, sigue siendo, cuestionado por sus detractores alegando razones de índole económica (formación y experiencia en su realización y

<sup>5</sup> GORRITI BONTIGUI, M. (2018), p.71

valoración) y mayor tiempo para su diseño, estos son “*pecata minuta*”, en términos de impacto para la organización, la ciudadanía y la confianza en el sistema, de seleccionar a una persona incompetente al frente de la dirección pública profesional.

## 5.- BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS ACUÑA, C. “El personal directivo en las Administraciones Públicas: estado de situación y perspectiva de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista catalana de dret públic* 65. 2022. pp. 37-57.

CASTILLO BLANCO, F. A. “Control jurisdiccional de las técnicas de selección”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, num. 110, 2021. pp. 123-162.

CORTÉS-ABAD, O. “Situación de la Dirección Pública Profesional en España. Análisis comparado en el sector público estatal y autonómico”. *Documentación Administrativa*, número 12, junio, 2024. pp. 8-27.

FARIÑA GUILLÉN, J. F. “La posibilidad de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. Su funcionalidad y viabilidad jurídica”. *Documentación Administrativa*, 11, 2023. pp. 23-37.

FÉREZ FERNÁNDEZ, M. “Análisis de la normativa aplicable en la función pública local en los ámbitos de acceso, selección, carrera, promoción interna, provisión de puestos y situaciones administrativas.” *Seminari d'actualizació de Funció Pública Local*, 2008.

GOODALE, J. G. *La entrevista. Técnicas y aplicaciones para la empresa*. Madrid: Psicología Pirámide, 2000.

GORRITI BONTIGUI, M. “Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2018. pp. 66-85.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La dirección pública profesional en los Gobiernos Locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña”. *Fundación Democracia y Gobierno Local. Cuadernos de Derecho Local*, Nº 60. 2022. pp. 151-197.

RAMIÓ MATAS, C. (2008). “El modelo directivo en las Entidades Locales”. *Revista Internacional de Organizaciones (RIO) nº 1 Diciembre*, 2008. pp. 77-108.

RAMIÓ MATAS, C. *Dirección pública profesional en la Administración local: ¡ya! (primera parte)*. Obtenido de El blog de espublico: 2020.

<https://www.administracionpublica.com/direccion-publica-profesional-en-la-administracion->

RODRÍGUEZ LÓPEZ, A. “Validez predictiva e impacto adverso de la entrevista conductual estructurada en el sector público”. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones (versión on line)*, 2016. pp. 75-85.

ROMERO ALONSO, L. “La regulación de la dirección pública profesional en la administración local: una asignatura pendiente”. *El consultor de los Ayuntamientos nº 7 Julio*, 2021. pp 1-17.

SALGADO VELO, J. F. “Selección de Recursos Humanos por competencias en las Administraciones Públicas: evidencias basadas en la investigación”. *Cemical*. 2010.

SALGADO VELO, J. F., GORRITI BONTIGUI, M., & MOSCOSO RUIBAL, S. La entrevista conductual estructurada y desempeño laboral en la Administración Pública Española: propiedades psicométricas y reacciones de justicia. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, núm. 1, 2007. pp. 39-55.

SALGADO VELO, J. F., MOSCOSO RUIBAL, S., & GORRITI BONTIGUI, M. “Investigaciones sobre la Entrevista Conductual Estructurada (ECE) en la selección de personal en la Administración General del País Vasco. Meta-análisis de su fiabilidad”. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 20, núm. 2. 2004. pp. 107-139.

# **Actualidad Jurídica y Convocatorias**

**Revista digital CEMCI**

**Número 66/2025**



## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

### BRECHA DIGITAL

#### MUNICIPIOS Y ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS: BRECHA DIGITAL: SUBVENCIONES Y PORCENTAJES: MODIFICACIÓN

Resolución de 16 de abril de 2025, de la Dirección Gerencia de la Agencia Digital de Andalucía, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por la que se modifican las cuantías subvencionadas y se actualizan los porcentajes de financiación del cuadro resumen de las líneas de ayuda denominadas “Puntos Vuela Ayuntamientos” y “Puntos Vuela Entidades Locales Autónomas de Andalucía (ELA)”, de la Orden de 9 de noviembre de 2021, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a municipios y entidades locales de Andalucía, en situación de brecha digital y a entidades asociativas sin ánimo de lucro en zonas desfavorecidas de Andalucía, para la dinamización de centros de competencias digitales ([BOJA de 24 de abril de 2025 número 77](#)).

### CAZA

#### CAZA: PERIODOS HÁBILES: TEMPORADA 2025/2026

Resolución de 28 de mayo de 2025, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se publican los períodos hábiles de caza para la temporada 2025/2026 ([BOJA de 4 de junio de 2025 número 105](#)).

### COMERCIO

#### COMERCIO: APERTURA EN DOMINGOS Y FESTIVOS: SUBVENCIONES: CALENDARIO 2026

Orden de 23 de junio de 2025, de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por la que se establece el calendario de domingos y festivos en los que los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público durante el año 2026 ([BOJA de 26 de junio 2025 número 121](#)).

## COMUNICACIONES

### COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL: DESARROLLO DE LA LEY 10/2018, DE 9 DE OCTUBRE, AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA

**Decreto 90/2025, de 2 de abril, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se por el que se desarrolla la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía ([BOJA de 8 de abril de 2025 número 67](#)).**

El Título II del Decreto regula los servicios de comunicación audiovisual, en el que se regula el servicio público de ámbito local.

En aquellas demarcaciones locales que incluyan más de un municipio, se deberá constituir, previamente, una entidad pública de gestión, debiendo dicha entidad representar, al menos, el 20% de la población de los municipios asignados al canal digital a través del cual se presta o se prestará el citado servicio público, y cuando en un mismo ámbito de cobertura territorial se asigne más de un canal digital para la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local, se deberá constituir una entidad pública de gestión por cada uno de dichos canales digitales. La entidad pública de gestión, cuyo objeto deberá comprender la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, adoptará cualquiera de las formas de gestión directa previstas en el artículo 85.2.A) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que resulte de aplicación, y se mantendrá con capital exclusivamente público y será participada proporcionalmente, preferentemente de acuerdo con criterios de población, por todas las entidades locales de la demarcación local que hayan decidido prestar el servicio público.

Regula el Decreto el contenido de los estatutos de la entidad pública.

En todo caso, el servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local, tanto si su titularidad corresponde a una entidad local como a una entidad pública de gestión, se prestará mediante cualquiera de las formas de gestión directa previstas en el artículo 85.2.A) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Se regula el Consejo de participación audiovisual local se configura como órgano asesor de participación democrática en materia de programación y de gestión del servicio de comunicación audiovisual en el ámbito de cobertura territorial de dicho servicio.

Se regula, asimismo, en dicho Título II, los servicios de comunicación audiovisual prestados mediante ondas hertzianas terrestres y la figura del órgano de coordinación múltiple (OCM), que gestionará cada múltiple digital de cobertura local o autonómica. En este órgano estarán representadas todas las personas titulares de una licencia o concesión para la prestación del servicio de comunicación audiovisual en dicho múltiple digital, proporcionalmente al número de canales digitales de dicho múltiple de que sean titulares.

Su Título VII regula el régimen de inspección y sancionador de los servicios de comunicación audiovisual.



Finalmente, el Decreto deroga expresamente las siguientes disposiciones:

a) Decreto 1/2006, de 10 de enero, por el que se regula el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres en Andalucía.

b) Decreto 174/2002, de 11 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de concesión por la Comunidad Autónoma de Andalucía de Emisoras de Radiodifusión Sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y la prestación del servicio por parte de los concesionarios.

c) Orden de 12 de julio de 2002, por la que se regula el procedimiento de renovación de las concesiones de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y se desarrolla lo dispuesto en la disposición transitoria primera del Decreto 174/2002, de 11 de junio.

d) Orden de 24 de septiembre de 2003, por la que se regula el procedimiento de concesión de emisoras culturales de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

e) Orden de 10 de febrero de 2003, por la que se regula el procedimiento de concesión de las emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

f) Orden de 7 de marzo de 2006, por la que se amplía el número de programas en los canales múltiples asignados a determinadas demarcaciones establecidas en el Decreto 1/2006, de 10 de enero, por el que se regula el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres en Andalucía.

## HACIENDAS LOCALES

### HACIENDAS LOCALES: CAJEROS AUTOMÁTICOS: SUBVENCIONES: MODIFICACIÓN NORMATIVA

**Orden de 18 de junio de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, por la que se modifica la Orden de 8 de enero de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva destinadas a entidades locales andaluzas en riesgo de exclusión financiera, para sufragar los gastos de instalación y de funcionamiento de cajeros automáticos ([BOJA de 25 de junio 2025 número 120](#)).**

## MEDIO AMBIENTE

### INUNDACIÓN: EVALUACIÓN DE RIESGO: REVISIÓN: CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

Orden de 4 de abril de 2025, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se aprueba la revisión y actualización de la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, para el tercer ciclo de planificación hidrológica 2028-2033 ([BOJA de 11 de abril de 2025 número 70](#)).

### INUNDACIÓN: EVALUACIÓN DE RIESGO: REVISIÓN: GUADALETE Y BARBATE

Orden de 4 de abril de 2025, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se aprueba la revisión y actualización de la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación de la demarcación hidrográfica del Guadalete y Barbate, para el tercer ciclo de planificación hidrológica 2028-2033 ([BOJA de 11 de abril de 2025 número 70](#)).

### INUNDACIÓN: EVALUACIÓN DE RIESGO: REVISIÓN: TINTO, ODIEL Y PIEDRAS

Orden de 4 de abril de 2025, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se aprueba la revisión y actualización de la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación de la demarcación hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras, para el tercer ciclo de planificación hidrológica 2028-2033 ([BOJA de 11 de abril de 2025 número 70](#)).

### DECLARACIÓN DE DESASTRE NATURAL CON INCIDENCIA EN EL POTENCIAL AGRARIO COMO CONSECUENCIA DE LA DANA: AMPLIACIÓN DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES AFECTADOS

Acuerdo de 16 de abril de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se amplía la declaración de desastre natural con incidencia en el potencial productivo agrario a la depresión aislada a niveles altos (DANA) en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, entre el 29 de octubre y el 3 de noviembre de 2024, y a los términos municipales afectados mediante Acuerdo de 5 de noviembre de 2024, del Consejo de Gobierno ([BOJA de 23 de abril de 2025 número 76](#)).

### SEQUÍA: ADOPCIÓN DE MEDIDAS: DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALETE-BARBATE

Orden de 28 de abril 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 la Demarcación Hidrográfica del Guadalete-Barbate ([BOJA de 8 de mayo de 2025 número 86](#)).

#### SEQUÍA: ADOPCIÓN DE MEDIDAS: DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TINTO, ODIEL Y PIEDRAS

Orden de 28 de abril 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 la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras ([BOJA de 9 de mayo de 2025 número 87](#)).

#### MEDIO AMBIENTE: PLAN DE MEJORA DE CALIDAD DEL AIRE DE NÚCLEOS DE 50.000 A 250.000 HABITANTES: PLAN ESTRATÉGICO

Resolución de 30 de abril de 2025, de la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se emite y se hace público el informe ambiental estratégico del Plan de Mejora de la Calidad del Aire de Núcleos de 50.000 a 250.000 habitantes ([BOJA de 15 de mayo de 2025 número 91](#)).

#### MEDIO AMBIENTE: PLAN DE MEJORA DE CALIDAD DEL AIRE DE LA ZONA DE MÁLAGA Y COSTA DEL SOL: PLAN ESTRATÉGICO

Resolución de 30 de abril de 2025, de la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se emite y se hace público el informe ambiental estratégico del Plan de Mejora de la Calidad del Aire de la zona de Málaga y Costa del Sol ([BOJA de 15 de mayo de 2025 número 91](#)).

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: AMPLIACIÓN DE PLAZOS

Acuerdo de 30 de abril de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se amplían los plazos en los procedimientos administrativos tramitados por la Administración de la Junta de Andalucía ([BOJA extraordinario de 30 de abril de 2025 número 7](#)).

Se acuerda la ampliación general de tres días hábiles, respectivamente, de los plazos en todos los procedimientos tramitados por la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos los de naturaleza tributaria, cuyos vencimientos hubieran sido los días 28 y 29 de abril, así como la ampliación por el mismo periodo de tres días hábiles

de aquellos plazos establecidos por días, en cuyo cómputo estuvieran comprendidos los días 28 y 29 de abril de 2025.

La anterior ampliación no afectará al cómputo de los plazos fijados por meses o años salvo aquellos supuestos en los que el vencimiento de los mismos se haya producido los días 28 o 29 de abril.

## TRABAJO

### TRABAJO: CALENDARIO LABORAL 2026

**Decreto 101/2025, de 14 de mayo, de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2026 ([BOJA de 19 de mayo de 2025 número 93](#)).**

## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

### ALIMENTACIÓN

#### ALIMENTOS: DESPERDICIO ALIMENTARIO: PREVENCIÓN

**Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario ([BOE de 2 de abril de 2025, número 80](#)).**

El objeto de la ley es la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, y es de aplicación, entre otros sujetos, a las Administraciones Públicas.

Concretamente atribuye a todas las Administraciones Públicas las siguientes obligaciones:

- a) Promover la colaboración con las restantes administraciones y agentes de la cadena alimentaria en la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario, fomentando el desarrollo de soluciones innovadoras al respecto y fomentando en particular la colaboración público-privada y público-comunitaria.
- b) Llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción para fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- c) Elaborar guías de buenas prácticas encaminadas a mejorar la gestión alimentaria y con ello disminuir las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- d) Ofrecer información sobre programas de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- e) Poner a disposición de los agentes de la cadena alimentaria guías para la elaboración de planes de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- f) Formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a las personas consumidoras en una mejor planificación de los menús y de sus compras, en una compra sostenible (tales como alimentos frescos, de temporada, de proximidad o locales), en la cocina de reaprovechamiento, las buenas prácticas de almacenamiento, la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferente, y el reciclaje y materiales de envasado.
- g) Promover la prevención del desperdicio e informar al consumidor sobre los hábitos de consumo más responsables.

h) Asesorar, potenciar e informar a las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación y redistribución de alimentos aptos para el consumo humano.

i) Promover la creación de nuevos negocios para la prevención y canalización de excedentes alimentarios.

j) Promover la constitución de nuevos negocios destinados a revalorizar excedentes alimentarios siguiendo la estrategia de economía circular.

k) Apoyar la investigación y la innovación en la prevención y en la búsqueda de soluciones tecnológicas que alarguen la vida de los alimentos o su reutilización y revalorización y la transferencia de dicho conocimiento a las empresas.

l) Promover el consumo de productos de calidad.

m) Investigar, apoyar la investigación y los estudios y recopilar datos que permitan conocer la magnitud del problema de las pérdidas y el desperdicio alimentario (volúmenes, causas, responsabilidades), así como las potenciales soluciones de prevención para todas las etapas de la cadena agroalimentaria y sectores del sistema agroalimentario.

n) Promover la creación de redes público-privadas y público-comunitarias que faciliten la coordinación en la prevención de excedentes y en su posterior gestión en el caso de que se produzcan.

ñ) Asegurar la coherencia legislativa con el objetivo de reducir las pérdidas y desperdicio de alimentos coordinando las iniciativas legislativas ya existentes en esta materia y todas aquellas que puedan desarrollarse con posterioridad a la publicación de la presente ley.

o) Apoyar la medición cuantitativa y cualitativa, rigurosa y actualizada periódicamente, del desperdicio de alimentos que se generan en los diferentes eslabones de nuestro sistema alimentario.

p) Elaborar e implantar, en el marco de sus respectivas competencias, los instrumentos y programas de actuación establecidos para la consecución de los objetivos previstos en esta ley.

q) Incluir en los programas de alimentación escolar elementos de concienciación e información y medidas para educar en la prevención de pérdidas y la reducción del desperdicio alimentario.

r) Elaborar guías de buenas prácticas dirigidas a las entidades benéficas, encaminadas a informar sobre cómo garantizar la trazabilidad de los alimentos recibidos.

Asimismo, las Administraciones Públicas podrán aplicar las siguientes medidas:

a) Fomentar la incorporación de criterios de compra sostenible y promocionar la economía de proximidad.

b) Promover la flexibilización de los menús, para que el consumidor pueda elegir la guarnición o raciones de distinto tamaño.

- c) Fomentar la donación de alimentos con fines sociales y otros tipos de redistribución para el consumo humano.
- d) Fomentar la entrega a instalaciones de compostaje de los restos alimentarios conforme a la normativa de residuos.
- e) Mejorar la calidad de la fracción orgánica segregada, para su adecuada entrega a instalaciones de compostaje de los restos alimentarios conforme a la normativa de residuos.
- f) Formar y sensibilizar a las personas, ya sean sujetas a una relación laboral o de voluntariado, para que actúen de forma activa en la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario e implicarles en esta acción.
- g) Fomentar campañas informativas y de sensibilización para prevenir las pérdidas y el desperdicio alimentario y dar a conocer el impacto en la sostenibilidad económica, social y ambiental que comportan, y concienciar sobre la necesidad de favorecer un consumo responsable.
- h) Promover la medición de los residuos alimentarios.

Finalmente, la Ley modifica el artículo 202 de la 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en el sentido de añadir un nuevo párrafo, al final del apartado 1 de dicho artículo, en el sentido de que las Administraciones Públicas tendrán que incluir obligatoriamente, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril.

## ANIMALES

### ANIMALES: PERROS DE ASISTENCIA: REGULACIÓN

**Real Decreto 409/2025, de 27 de mayo, del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, por el que se regula la actividad y bienestar de los perros de asistencia ([BOE de 28 de mayo de 2025, número 128](#)).**

La unidad funcional formada por la persona usuaria y por el perro de asistencia se denomina unidad de vinculación, y su reconocimiento por una comunidad autónoma o por las ciudades de Ceuta y de Melilla, tendrá validez en todo el territorio nacional, y éstas determinarán el procedimiento para el reconocimiento de perro de asistencia.

Los perros de asistencia se clasifican, como mínimo, en las siguientes categorías: perro guía, perro señal de alerta de sonidos, perro de servicio, perro de aviso de alerta médica y perro para personas con trastornos del espectro autista; las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla podrán reconocer nuevas variantes.

Los perros de asistencia deberán ser formados para el desempeño de sus funciones por entidades o profesionales autónomos especializados en educación, socialización y adiestramiento de perros de asistencia, y que estén acreditados o reconocidos por las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Las administraciones públicas competentes garantizarán, como mínimo, el derecho de acceso, circulación y permanencia de la unidad de vinculación a cualquier espacio, tal y como determina el artículo 29.6 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, y, en particular.

Finalmente, el Real Decreto establece las obligaciones de la persona titular de un perro de asistencia.

## ASOCIACIONES

### DERECHO DE ASOCIACIÓN: ASOCIACIONES: MODIFICACIÓN NORMATIVA

**Ley Orgánica 3/2025, de 27 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación ([BOE de 28 de junio de 2025, número 155](#)).**

El objeto de la modificación es incluir una nueva disposición a la Ley modificada, la disposición adicional quinta, que establece como causa de disolución de las asociaciones la realización de actividades que constituyan apología del franquismo.

## COMUNICACIONES

### COMUNICACIONES: TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE: CORRECCIÓN DE ERRORES

**Corrección de errores del Real Decreto 250/2025, de 25 de marzo, del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, publicado en el BOE de 26 de marzo de 2025, número 73, 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 9 de mayo de 2025, número 112](#)).**

## DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD

### DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD: REGULACIÓN

**Real Decreto 255/2025, de 1 de abril, del Ministerio del Interior, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad ([BOE de 2 de abril de 2025, número 80](#)).**



La principal novedad del Real Decreto, respecto del anterior Real Decreto, que deroga, es la regulación de la expedición, gestión y desarrollo del DNI en su versión digital, cuyo funcionamiento consiste en virtualizar el Documento Nacional de Identidad en el dispositivo móvil, a través de una comunicación segura, y cuya utilización tendrá la misma eficacia jurídica que el DNI físico a efectos de identificación. Permitirá acreditar la identidad ante las autoridades, sus agentes y funcionarios públicos, así como en las relaciones con las Administraciones Públicas y con el sector privado.

Todas las entidades del sector público y privado deberán adoptar en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de este real decreto, las medidas necesarias para el buen funcionamiento de la versión digital del Documento Nacional de Identidad.

Finalmente, el Real Decreto 255/2025 deroga expresamente el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica.

## INCENCIOS

### ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES: INCENDIOS: REGLAMENTO: MODIFICACIÓN NORMATIVA

**Real Decreto 164/2025, de 4 de marzo, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales ([BOE de 10 de abril de 2025, número 87](#)).**

El objeto del Real Decreto es establecer los requisitos que deben cumplir los establecimientos industriales en lo relativo a su seguridad en caso de incendio. A tal efecto deroga expresamente el Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales.

Es de aplicación a los establecimientos industriales, entendiéndose como tales a aquellos cuyo uso principal es industrial, considerando como tal a:

- Las actividades industriales, tal como se definen en el artículo 3.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.
- Los almacenes industriales definidos en el artículo 3 del propio Reglamento.
- Los talleres de reparación de vehículos.
- Los servicios auxiliares o complementarios de las actividades comprendidas en los párrafos anteriores.

El Real Decreto modifica las siguientes normas:

- Reglamento de instalaciones de protección contra incendios, aprobado por el Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo.
- Orden de 27 de julio de 1999 por la que se determinan las condiciones que deben reunir los extintores de incendios instalados en vehículos de transporte de personas o de mercancías.
- Instrucciones Técnicas Complementarias aprobadas por el Real Decreto 552/2019, de 27 de septiembre, por el que se aprueban el Reglamento de seguridad para instalaciones frigoríficas y sus instrucciones técnicas complementarias.
- Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial.
- Real Decreto 355/2024, de 2 de abril, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 «Ascensores», que regula la puesta en servicio, modificación, mantenimiento e inspección de los ascensores, así como el incremento de la seguridad del parque de ascensores existente, y de la referida Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 «Ascensores».

## HACIENDAS LOCALES

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

**Resolución de 4 de abril 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 abril de 2025, número 85](#)).**

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

**Resolución de 7 de mayo 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 9 de mayo de 2025, número 112](#)).**

### HACIENDAS LOCALES: FINANCIACIÓN

**Resolución de 5 de mayo de 2025, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda, por la que se establecen instrucciones relativas al calendario de aplicación de los procedimientos para financiar la cancelación de obligaciones pendientes de pago a proveedores de**

determinadas entidades locales, previstos en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 5 de mayo de 2025, así como diversos aspectos relacionados con el contenido de los planes de ajuste y su posible revisión en el ámbito de dichos procedimientos ([BOE de 9 de mayo de 2025, número 112](#)).

#### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de junio 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 7 de junio de 2025, número 137](#)).

#### HACIENDAS LOCALES: INFORMACIÓN TRIBUTARIA A SUMINISTRAR POR LAS CORPORACIONES LOCALES RELATIVA AL ESFUERZO FISCAL DE 2023

Resolución de 24 de junio de 2025, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones Locales relativa al esfuerzo fiscal de 2023 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda ([BOE de 30 de junio de 2025, número 156](#)).

#### MEDIO AMBIENTE

##### MEDIO AMBIENTE: ESPECIES AMENAZADAS Y ESPECIES EXÓTICAS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden TED/452/2025, de 5 de mayo, por la que se modifican los anexos del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas; del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras; y por la que se declara la situación crítica de «Fulica cristata» y «Galemys pyrenaicus» en España ([BOE de 12 de mayo de 2025, número 114](#)).

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CÓMPUTO DE PLAZOS: AMPLIACIÓN DE TÉRMINOS Y DE PLAZOS

**Orden PJC/414/2025, de 30 de abril, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2025, por el que se determina la aplicación de la ampliación de términos y plazos administrativos como consecuencia de la interrupción generalizada del suministro eléctrico acaecida el 28 de abril de 2025 ([BOE de 1 de mayo de 2025, número 105](#)).**

Se amplían os términos y plazos administrativos, en los casos en que se hayan visto afectados por la interrupción generalizada del suministro eléctrico producida el 28 de abril de 2025, hasta las 0.00 horas del día 6 de mayo de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## RELACIONES LABORALES

### TRABAJO: RELACIONES LABORALES: ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES: MODIFICACIÓN

**Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente ([BOE de 30 de abril de 2025, número 104](#)).**

Las modificaciones del Estatuto de los Trabajadores son las siguientes:

- Se modifica el artículo 48.2, para incluir el periodo de espera, que media entre la declaración de incapacidad permanente y la adaptación o el cambio de puesto de trabajo, como supuesto de suspensión de la relación laboral, con derecho a reserva de puesto de trabajo.

- Se incorpora una nueva letra n) al artículo 49.1, que condiciona la posibilidad de extinción del contrato por «declaración de gran incapacidad, incapacidad permanente absoluta o total de la persona trabajadora» a la voluntad de la persona trabajadora y a la posibilidad de acometer los ajustes razonables.

## TRÁFICO

### TRÁFICO: REGLAMENTO DE CIRCULACIÓN: MODIFICACIÓN

**Real Decreto 465/2025, de 10 de junio, del Ministerio de la Presidencia Justicia y Relaciones con las Cortes, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, en materia de señalización de tráfico ([BOE de 17 de junio de 2025, número 145](#)).**

El objeto fundamental de la modificación es la modificación del título IV, del Reglamento, de la señalización, y la consolidación, en un único documento, del Catálogo oficial de señales de la circulación y marcas viales incluido en el anexo I, de la forma, significado, símbolos y nomenclatura de las señales.

## SEGURIDAD SOCIAL

### SEGURIDAD SOCIAL: COTIZACIÓN: MODIFICACIÓN NORMATIVA

**Orden PJC/656/2025, de 20 de junio, por la que se modifica la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024 ([BOE de 24 de junio de 2025, número 151](#)).**



## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ENTIDADES LOCALES. ALCALDES. MOCIÓN DE CENSURA. EXIGENCIA DE QUORUM REFORZADO SI ALGUNO DE LOS CONCEJALES PROPONENTES FORMARA O HUBIERA FORMADO PARTE DEL GRUPO POLÍTICO AL QUE PERTENECE EL ALCALDE CUYA CENSURA PROPONE.  
INCONSTITUCIONALIDAD Y MULIDAD DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ART. 197.1 a) DE LA LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.

*Sentencia de 10 de junio de 2025 del Pleno del Tribunal Constitucional.*

*Cuestión de inconstitucionalidad: 5537/2023*

*Ponente: María Luisa Balaguer Callejón.*

El 4 de febrero de 2022 cuatro concejales del Ayuntamiento de Arredondo (Cantabria) presentaron un escrito para iniciar el trámite de una moción de censura al alcalde del municipio. La Corporación municipal de Arredondo estaba formada por siete concejales, incluido el alcalde, representantes de dos fuerzas políticas. Tras las elecciones celebradas en el año 2019 resultaron elegidos cuatro representantes del Partido Regionalista de Cantabria (PRC) y tres del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Entre los concejales proponentes de la moción se encontraba don Javier, que había sido expulsado en 2021 del Partido Regionalista de Cantabria y del grupo municipal, habiendo pasado, en su momento, a la condición de concejal no adscrito. El alcalde de Arredondo, contra el que se planteaba la moción de censura, pertenecía también al PRC y al grupo municipal formado por los concejales electos de dicho partido.

El 7 de febrero de 2022, la secretaria del Ayuntamiento de Arredondo dictó diligencia inadmitiendo la moción, tras comprobar que no reunía los requisitos exigidos en el artículo 197.1 a) párrafo segundo LOREG. En la diligencia se ponía de manifiesto que "al ser uno de los proponentes de la moción de censura un concejal que forma o ha formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, se precisa estar suscrita por la mayoría absoluta incrementada en el número de un concejal, es decir, en este caso debe ser suscrita por cinco concejales". En caso de que el Sr. XXX no hubiera firmado la propuesta de moción, la mayoría absoluta para plantearla hubiera sido de cuatro concejales. En estas circunstancias, se paraliza la tramitación de la moción de censura porque no hay más concejales, ajenos al grupo municipal del alcalde, que puedan firmar la interposición de la moción.

El 23 de marzo de 2022, el alcalde se dirige a los interesados mediante un escrito en el que, a meros efectos informativos, se detalla la normativa aplicable que

fundamentó la inadmisión de la moción refiriéndose al art. 197 LOREG, para concluir que "[e]n este sentido, y de acuerdo con la diligencia emitida por el Secretario de la corporación, de fecha 7/2/2022, la moción de censura presentada, no reúne los requisitos exigidos en el artículo 197. 1.a) párrafo segundo de la LOREG, que es el apartado que es de aplicación a este supuesto, al ser uno de los proponentes de la moción de censura un concejal que forma o ha formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, ya que se precisa estar suscrita por la mayoría absoluta incrementada en el número de un concejal, es decir, en este caso debe ser suscrita por cinco concejales, y por tanto, al no reunir los requisitos exigidos del artículo 197.1.a) párrafo segundo no se produce la convocatoria automática del pleno".

El Sr. Javier interpuso recurso contencioso-administrativo el 6 de abril de 2022, contra el escrito de 23 de marzo firmado por el alcalde. Utilizó como vía de recurso el procedimiento preferente y sumario de protección de los derechos fundamentales de la persona (art. 114.1 LJCA), que conoció el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 3 de Santander.

Mediante sentencia de 8 de julio del 2022 dicho Juzgado desestimó el recurso, sentencia contra la que el Sr. Javier presentó recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el que se presentó cuestión de inconstitucionalidad que fue admitida a trámite, que es objeto de la presente sentencia del Tribunal Constitucional.

La cuestión de inconstitucionalidad fue promovida, respecto del art. 197.1 a) párrafo segundo LOREG, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, planteándose la posible vulneración del artículo 23.2 CE.

El número 1 del artículo 197 LOREG, en el que se integra el párrafo segundo del apartado a), dispone lo siguiente:

1. El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas:

a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

El tercer párrafo de este art. 197.1 a) LOREG, fue declarado inconstitucional por la STC 151/2017, de 21 de diciembre, que presenta una relación muy estrecha con el problema ahora planteado.

Para analizar la constitucionalidad del precepto legal sometido al presente examen de constitucionalidad, deberá considerarse: "(i) que el legislador no puede imponer en el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos representativos (art. 23.2 CE)



restricciones que, más allá de los imperativos del principio de igualdad y desde la perspectiva constitucional, no se ordenen a un fin legítimo (por todas, STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6); (ii) que el artículo 23.2 CE determina, una vez dispuesta la facultad representativa de que se trate (aquí la moción de censura en el ámbito local), que su regulación no podrá conllevar restricciones ilegítimas contrarias a la garantía de igualdad, puesto que, como recordara la STC 10/1983, de 21 de febrero, la libertad del legislador para desarrollar el artículo 23.2 CE cuenta, entre otras limitaciones que aquí no están a debate, con las generales que derivan de ese principio; (iii) adicionalmente, en los términos de la STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2, que en los cargos que se alcanzan a través de elección popular y tienen, por tanto, naturaleza representativa, 'los requisitos que señalen las Leyes' a que se refiere el artículo 23.2 C.E. sólo serán admisibles en la medida en que sean congruentes con su naturaleza y que 'su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23.2 son derechos fundamentales', debiendo, por tanto, este Tribunal revisar si ha quedado afectada su integridad. De no ser así, concluíamos entonces, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria" (STC 151/2017, FJ 6).

El art. 197.1 a) LOREG es modificado por el artículo único, apartado cincuenta y siete, de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que explica la finalidad de la modificación de un modo sucinto al referirse al transfuguismo como anomalía "que ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo", y establecer que la reforma no podrá evitar que sigan existiendo "tránsfugas", pero sí que "con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal".

Considerando adecuado mantener el esquema de razonamiento empleado en la STC 151/2017, recuperamos para el pronunciamiento actual el juicio de idoneidad y de necesidad allí desarrollado, para concluir que la medida limitativa contenida en el párrafo segundo, como la que se reflejaba en el párrafo tercero, es idónea y necesaria, al responder ambas a la misma finalidad declarada por la exposición de motivos de la LO 2/2011. Así, procederemos a analizar "a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella, antes enunciado (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)" (STC 151/2017, FJ 7).

Tanto las previsiones del párrafo segundo como las del párrafo tercero del art. 197.1 a) LOREG responden a una intervención "sobre la anomalía que el transfuguismo representa, y que lo hace, específicamente y en síntesis, al objeto de asegurar la voluntad popular y la estabilidad de la vida municipal. Ese sería el fin de la norma o, si se prefiere, de normas como la aquí cuestionada contenidas en la Ley Orgánica de referencia como expresión de la opción legislativa frente al fenómeno del transfuguismo". Y sigue afirmando la sentencia: "(e)sa lógica de regeneración democrática se concreta en este caso en una modalización para determinados concejales de un derecho que forma parte del ius in officium y que se actualiza, en su ejercicio, con amparo en la libertad de mandato, resultando el presupuesto de la restricción del derecho al que atiende el legislador, con el que responde pretendidamente al fin normativo declarado en el preámbulo" (STC 151/2017, FJ 5).

A ese mismo fin responde la restricción contenida en el párrafo segundo y referida a los concejales que integran o integraron el mismo grupo municipal que el alcalde, esto es al propósito u objeto de "que no sea modificada 'la voluntad popular', no se modifiquen 'las mayorías de gobierno' ni 'cambien gobiernos municipales' y se favorezca con ello 'la regeneración democrática' o la 'estabilidad en la vida municipal'" (STC 151/2017, FJ 5). Y este fin puede ser calificado como fin legítimo "ya que posee relevancia jurídica la adscripción política de los representantes (entre otras, en la STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 2). Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes. En consecuencia, como resultado de lo dicho, el fin de intervenir frente al transfuguismo con una regulación jurídica es en principio constitucionalmente legítimo" (STC 151/2017, FJ 6).

Es preciso tener en cuenta, al formular el juicio de constitucionalidad, la naturaleza del mandato de los representantes electos en el sistema español. Si bien la prohibición de mandato imperativo contenida literalmente en el art. 67.2 CE se proyecta a diputados y senadores de forma inequívoca, esto es a los miembros de las Cortes Generales, la jurisprudencia constitucional extiende esa prohibición, y por tanto constata la naturaleza del mandato libre, a los representantes municipales [SSTC 185/1993, de 31 de mayo, FJ 5; 298/2006, de 23 de octubre, FFJJ 6 y 7; 246/2012, de 20 de diciembre, FJ 5; 125/2013, de 23 de mayo, FJ 6; y 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 3 b)].

La libertad de mandato, "permite construir la representación política a través de una vinculación inmediata entre los representantes y los representados (destacadamente, STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2), ya que las funciones del núcleo de derechos y facultades de los cargos electos se atribuyen a su titular y en condiciones de igualdad, y no al partido político o grupo en el que se integre. (...) El mandato libre supone, en definitiva, la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas y proscribire por ello, en particular, que sobre él se hicieran pesar tanto instrucciones vinculantes en Derecho que pretendieran disciplinar su

proceder, como asimismo cualquier tipo de sujeción, jurídicamente impuesta, a la confianza de sus electores (expresada del modo que se pretendiera) o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones. Una sujeción que, de llegar a verificarse, contrariaría adicionalmente sus derechos al mantenimiento en el cargo y a ejercerlo sin constricciones ilegítimas (art. 23.2 CE). Los vínculos y lealtades de orden político de cualesquiera representantes populares son, en definitiva, consustanciales a una democracia representativa en la que los partidos, muy en especial, cumplen los cometidos capitales que enuncia el artículo 6 CE, pero es la propia racionalidad de esta forma de gobierno la que impide, precisamente en favor de una representación libre y abierta, que el Ordenamiento haga suyos tales compromisos, prestándoles su sanción y convirtiéndolos, de este modo, en imperativos jurídicos" (STC 151/2017, FJ 6).

A pesar de esa prohibición de mandato imperativo derivada del texto constitucional, sucesivas reformas legales de la moción de censura en el ámbito municipal buscan dificultar la posibilidad de su planteamiento, con el objetivo de limitar los cambios en los gobiernos municipales, reforzando así la estabilidad en la política local y, consecuentemente, la confianza de los ciudadanos en las instituciones locales representativas. Cabe recordar la naturaleza híbrida de la moción de censura que no actúa sólo como medio de control y de exigencia de responsabilidad política por parte del pleno municipal, sino también como causa de cese del alcalde inicialmente designado, poniendo fin a la efectividad de la elección inicial que deriva, directamente, de la convocatoria electoral.

A continuación es preciso analizar la norma cuestionada desde un prisma de igualdad y proporcionalidad de la diferencia de trato que contiene, al prever una limitación de la facultad de control integrada en el *ius in officium* basada en la pertenencia o no de un determinado concejal al grupo municipal del alcalde contra el que se pretende instar una moción de censura.

Por lo que hace al juicio de idoneidad, y proyectando al párrafo segundo del art. 197.1 a) LOREG, las consideraciones que el FJ 7 de la STC 151/2017 formula respecto del párrafo tercero del mismo precepto, puede afirmarse que la restricción formulada sobre el "derecho de promoción de la moción de censura en el ámbito local, tal y como aparece definida en la norma cuestionada, permite la consecución del fin perseguido, toda vez que el incremento del quorum de iniciativa tiene como efecto derivado el de dificultar la exigencia de responsabilidad política y remoción del alcalde por quienes le invistieron de la confianza para serlo, entorpeciendo de ese modo la verificación de cambios que incidan en la estabilidad en la vida municipal y den lugar a la modificación de gobiernos municipales" con la participación en el impulso de la moción de censura, en el supuesto al que se refiere el párrafo segundo ahora cuestionado, de concejales que, en algún momento, hayan pertenecido al grupo político municipal del alcalde, presuponiéndose en estos supuestos una cierta identidad política entre el alcalde y los concejales de su grupo municipal, cuando menos, de cara al electorado que dio su voto al partido político, agrupación de electores o candidatura en sentido amplio sobre la base de la que posteriormente vendrá a configurarse el grupo municipal.

En abstracto, por tanto, la medida limitativa de derechos podría ser considerada idónea y adecuada para el logro del objetivo que se pretende con su adopción, esto es, evitar que, de un comportamiento tráfuga, se derive de forma inmediata o dilatada en el tiempo la posibilidad de desencadenar un proceso de modificación del gobierno municipal.

El juicio de necesidad también responde, en el caso que ahora nos ocupa, a la lógica que se contiene en el FJ 7 de la STC 151/2017, y que se reproduce literalmente: "la medida legal puede también estimarse necesaria al propósito que nace, puesto que se limita a establecer un reforzamiento del quorum de promoción de la moción de censura sin alterar más allá de ello la dinámica del procedimiento de exigencia de responsabilidad y remoción del alcalde, como acredita señaladamente que no se altere el régimen de mayorías de la fase de votación". En el momento de la votación, los concejales proponentes que pertenezcan o hubieran pertenecido al grupo municipal del alcalde, "no ven limitado su derecho, conservando la facultad de participar en la votación como cualquier otro concejal. En suma, se persigue dificultar su acción de promoción de la moción para evitar incidencias en la estabilidad en la vida municipal, sin añadir a ello, sin embargo, un escenario de restricción o distorsión abierta de su derecho en la fase de decisión" (STC 151/2017, FJ 7).

Efectivamente, las medidas legislativas adoptadas en 2011 endurecen el quorum de procedibilidad, suavizando el de votación, de modo que el voto de los concejales que pertenecieron o pertenecen al grupo del alcalde es tomado en consideración para alcanzar la mayoría reforzada que requiere el voto favorable para aprobar la moción de censura. El legislador, por tanto, podría haber optado por cualificar la mayoría referida a la aprobación de la moción, o podría haber exigido la mayoría reforzada tanto en la interposición como en la votación. Un juicio sobre la altematividad de las medidas nos conduciría a la conclusión de que se podrían haber escogido límites más severos a la facultad de control contenida en el ius in officium (acumulación de mayorías cualificadas en las dos fases de tramitación de la moción) y también límites diferentes (cualificación de la mayoría sólo en la votación), que, si bien podrían ser calificados como medios alternativos, no pueden ser calificados como menos gravosos que el adoptado, en relación con derecho contenido en el art. 23.2 CE.

El párrafo cuestionado, tal y como hemos venido exponiendo, crea una mayoría reforzada para el planteamiento de mociones de censura que sean apoyadas por concejales pertenecientes, en el momento de plantear la moción o antes de eso, al grupo municipal del alcalde. Este tipo de mayoría reforzada pretende poner freno, tal y como se ha descrito a conductas tráfugas tendentes a alterar las mayorías de gobierno en las corporaciones locales, alteración asociada a una suerte de fraude al electorado que, cuando votó a los integrantes de una misma candidatura o formación política, pudo presuponer un comportamiento leal entre los integrantes de esa candidatura en aras a desarrollar el programa con el que se concurrió a las elecciones.

Ahora bien, siendo constitucionalmente legítimo el fin perseguido, idónea la medida y también necesaria, sin embargo, ha de considerarse desproporcionada la restricción al afectar al núcleo básico de la función de control político propia del derecho de participación política del art. 23.2 CE en los términos siguientes.

La mayoría reforzada que exige el precepto no es una mayoría determinada, sino que depende, en cada caso, del número de concejales "tránsfugas" que apoyen la interposición de la moción, incrementándose la mayoría de manera progresiva en función del mayor o menor apoyo que tuviera la propuesta entre los concejales que compartan o hayan compartido grupo municipal con el alcalde. Eso supone que el ejercicio de un derecho individual del concejal, y su eficacia real, dependerá del número y origen del resto de firmantes de la moción, razón por la que estará absolutamente condicionado a una serie de elementos que no dependen de la voluntad del representante municipal.

El carácter relativo de la medida restrictiva puede suponer, en algunos municipios como el de Arredondo, la imposibilidad total de planteamiento de la moción, en determinadas circunstancias y, por tanto, la desaparición absoluta del escenario municipal de esta fórmula de control político. Así, devendría imposible el planteamiento de una moción de censura en municipios integrados por dos grupos municipales exclusivamente, separados por apenas un concejal de diferencia. En este escenario, incluso aunque el alcalde hubiera faltado a los compromisos electorales y perdido el apoyo de la totalidad de su propio grupo municipal, de la aplicación de la norma cuestionada resultaría la imposibilidad de la interposición de una moción de censura. No se trataría ya solo de una limitación de la facultad individual del control del concejal desleal con su alcalde, sino de la desaparición radical de un mecanismo de control político en el ámbito municipal que afecta no sólo al concejal que forme o haya formado parte del grupo municipal del alcalde, sino a todos los que integran los grupos minoritarios en el ayuntamiento. En estos casos, la posibilidad de que estos últimos apoyen una moción de censura es meramente nominal y priva sus apoyos de efecto alguno.

La proyección de la mayoría cualificada que se cuestiona pretende asegurar las lealtades de orden político consustanciales a una democracia representativa, y de esa preservación se deriva también que no sea modificada la voluntad popular. Y, efectivamente, esos objetivos pueden ser alcanzados a través de la fórmula limitativa escogida por el legislador. Pero, al tiempo, puede quedar preterida la gobernabilidad municipal si la imposibilidad de moción deriva en un bloqueo político, y puede verse suprimido un determinado mecanismo de ejercicio del control político que resulta esencial para asegurar el adecuado sistema de pesos y contrapesos en el estado de derecho. Así, en supuestos en que el alcalde haya perdido la confianza de una gran parte de su grupo municipal, pero no sea posible interponer una moción de censura por la aplicación del párrafo segundo del art. 197.1 a) LOREG, podría verse bloqueada la gobernabilidad y paralizada la gestión local por el refuerzo de la oposición al que se habría unido parte del antiguo grupo de gobierno, y ello sin posibilidad de acudir a la moción de censura que es el mecanismo inicialmente previsto para solventar la inestabilidad del gobierno municipal. Ni la convocatoria de nuevas elecciones, ni la designación de una comisión gestora (art. 183.1 LOREG), ni la asunción de la gestión ordinaria de la corporación por la comunidad autónoma o la diputación provincial (art.

183.2 LOREG) son instrumentos propios de la gestión ordinaria, ni garantizan mejor que la moción de censura el respeto al criterio de los electores manifestado en las urnas.

Por tanto, de la aplicación de una medida que podríamos considerar, inicialmente, y en abstracto, idónea y necesaria, resulta un desequilibrio claro, porque de su aplicación se podrían derivar más perjuicios o ventajas para el interés general que beneficios sobre otros bienes o intereses en conflicto.

En el supuesto previsto en el párrafo segundo del art. 197.1 a) LOREG, el legislador vulnera el núcleo básico de las funciones representativas del concejal porque le impide no sólo ejercer la iniciativa para plantear la moción de censura, que forma parte del núcleo duro de la función representativa, sino participar en cualquier modo en un voto de censura cuando de la proyección de la mayoría cualificada resultante de la aplicación de la medida cuestionada se derive, en el caso concreto, la imposibilidad de plantear dicha moción en el ámbito municipal concreto en que el concejal haya sido elegido. Y no sólo se puede producir ese bloqueo respecto del concejal perteneciente al grupo municipal del alcalde, sino respecto de un conjunto indeterminado de concejales integrantes del o de los grupos de la oposición municipal. El automatismo en la aplicación de la consecuencia jurídica prevista en el párrafo segundo del art. 197.1 a) LOREG, su configuración excesivamente amplia, que no considera las circunstancias en que se esté produciendo la escisión del grupo municipal de gobierno, y el efecto reflejo que la indeterminación de la mayoría cualificada puede tener sobre la propia existencia, en el ámbito local, del instrumento de control político que es la moción de censura municipal, conducen a considerar que concurre un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la medida analizada y la finalidad constitucional de la norma.

De todo ello se concluye, como hicimos en la STC 151/2017, FJ 7, "que 'la anomalía que ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo y que se ha conocido como transfuguismo' no puede intervenir por el legislador con restricciones al ius in officium (STC 9/2012) que impacten en el ejercicio natural del cargo público al amparo de la libertad de mandato con base en razones asociadas, sin adjetivos, a la vinculación orgánica o política, sin fundamentos añadidos. Sencillamente porque no es cierto que la desvinculación orgánica o política del grupo de origen desestabilice por defecto o sin excepción la vida municipal o modifique la voluntad popular. (...) La norma, en suma, sujeta al concejal al grupo político de origen bajo advertencia de restricción de las funciones representativas básicas, sin que ese efecto responda inevitablemente a una defraudación de la voluntad popular o a un hacer que busque la desestabilización de la dinámica municipal, como el preámbulo de la Ley Orgánica invoca".

En definitiva, debemos descartar que el legislador pueda diferenciar entre unos concejales y otros, según su pertenencia a un determinado grupo municipal o su condición de no adscrito, a la hora de ejercer el control de la acción municipal del alcalde a través de la propuesta y votación de una moción de censura. Desde el momento en que el legislador orgánico ha optado, de entre las dos posibilidades a que le habilita el penúltimo inciso del art. 140 CE, por atribuir a los concejales la facultad de elegir al alcalde, también a través de la moción de censura, el derecho de voto que corresponde a todos ellos en esa elección con independencia de su adscripción política

no puede verse impedido, ni limitado más allá de lo razonable, por la vía indirecta de excluir de la iniciativa para plantear una moción de censura a determinados concejales por su pertenencia, pasada o actual, a un determinado grupo municipal, como hace la regulación legal objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad. El artículo 23.2 CE, por tanto, resulta vulnerado porque la legalidad a la que remite es, en este caso, contraria a la Constitución y, en especial, a la naturaleza de la representación política. En consecuencia, debe declararse su inconstitucionalidad.

En consecuencia, el TC declara:

- la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del artículo 197.1 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.
- la inconstitucionalidad por conexión o consecuencia del inciso "los tres párrafos de" de la letra e) del art. 197.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

### TRIBUNAL SUPREMO

GESTIÓN INDIRECTA DEL SERVICIO MUNICIPAL DE MERCADO DE ABASTOS MEDIANTE CONTRATO DE CONCESIÓN ADMINISTRATIVA CUYO TITULAR ES UN CONCESIONARIO PRIVADO QUE COBRA, COMO CONTRAPRESTACIÓN A TODOS LOS USUARIOS, SEGÚN EL CONTRATO DE CONCESIÓN, UNA TARIFA. IMPOSICIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE UNA TASA A ÉSTOS POR EL EJERCICIO DE UN SERVICIO PÚBLICO DE COMPETENCIA MUNICIPAL. COMPATIBILIDAD DE LA TARIFA Y DE LA TASA A SATISFACER POR LOS USUARIOS, SIEMPRE QUE EL SERVICIO A QUE SE REFIERE LA TASA SEA DIFERENTE, EN SU OBJETO DEL QUE RECIBEN DEL CONCESIONARIO QUE LO PRESTA Y AL QUE LE PAGAN LA TARIFA. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 275/2025 de 17 de marzo de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 46/2023*

*Ponente: Francisco José Navarro Sanchís.*

El objeto de la cuestión casacional es determinar si resulta compatible la exigencia por parte de un Ayuntamiento de una tasa por el ejercicio de la actividad en un mercado de abastos que gestiona la corporación no de forma directa, sino de manera indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado, con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa vigente.

El usuario, y recurrente en casación, de uno de estos locales, que abona la tarifa prevista al titular de la concesión, de acuerdo con los términos de ésta, considera que sólo se le puede exigir bien la tasa que corresponda si se gestiona de forma directa, bien la tarifa si se gestiona de forma indirecta, pero en ningún caso ambas, ya que resulta contrario al principio de equivalencia. Además, considera que la exigencia de una tasa por el ejercicio de una actividad sujeta a licencia es contraria al régimen de la gestión indirecta estatuido en la legislación sobre contratos públicos.

La Sala del TS considera que no se controvierte en este asunto la legalidad, procedencia o importe de la tarifa que los usuarios abonan al concesionario del servicio público, sino solo la tasa que, además de dicha tarifa, exige el Ayuntamiento. Es fundamental, en tales términos, indagar si esa tasa grava, en todo o en parte, lo mismo que la tarifa.

Y llega a la conclusión que en el caso concreto examinado, la ordenanza municipal reguladora de la tasa adolece de inconcreción -puesta en conexión, al menos, con el servicio que se dice prestado y remunerado a través de la tasa-, vaguedad insalvable que se extiende a las muy lacónicas liquidaciones, las cuales no singularizan el servicio recibido ni establecen su cuantía sino en función solo del epígrafe y de la superficie del local, lo que en modo alguno guarda relación, a falta de toda explicación, aquí ausente, con el servicio que se dice prestar y que no debería ser abonado en cuotas mensuales, se preste o no en ese lapso; y en función de la superficie del local, elemento ajeno, en principio, al coste del servicio. Una cosa es que no se deba afrontar con detalle la cuestión atinente a la satisfacción del principio de equivalencia -y de reparto- y otra bien distinta, que no se deba preguntar cómo es posible configurar una memoria económico-financiera cuando ni siquiera la ordenanza acota mínimamente la índole de los propios servicios regulados en ella, con miras a establecer su coste global y su reparto.

Y responde a la cuestión casacional diciendo que:

- Resulta posible, por parte de un Ayuntamiento, exigir el pago de una tasa por el ejercicio de una actividad o servicio público de su competencia, en un mercado de abastos, aun si tal servicio lo gestiona la corporación no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado -con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa-, siempre que la actividad o servicio a que se refiera la tasa sea diferente en su objeto del que se recibe del concesionario que lo presta y que se retribuye mediante tarifa.

- A tal efecto, la ordenanza reguladora de la tasa debe establecer con total claridad y precisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, cuál es el objeto de la tasa, la identidad del servicio público o competencia local que se presta al efecto, así como los elementos esenciales del tributo, a fin de que su destinatario conozca cuál es exactamente dicho objeto y pueda descartar que esté incluido entre las actividades o servicios que presta el concesionario y se satisfacen por medio de la tarifa aludida.



**EMPLEADOS PÚBLICOS. PERSONAL DIRECTIVO. LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL DIRECTIVO NO ESTÁN SUJETAS A NEGOCIACIÓN COLECTIVA. LAS FUNCIONES ASIGNADAS A ESTE PUESTO ENTRAN DENTRO DE LA POTESTAD DE AUTORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN, PERO SI FIGURAN EN LA RPT SOLO PODRÁN ALTERARSE MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DE LA RPT. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 320/2025 de 24 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 5431/2022.*

*Ponente: José Luis Requero Ibáñez.*

La cuestión objeto de interés casacional es determinar si deben ser objeto de negociación colectiva las condiciones de trabajo del personal directivo público profesional del artículo 13 TREBEP cuando estos puestos de trabajo figuran en las correspondientes RPTs, y en el caso de respuesta negativa, determinar si las funciones asignadas a tales puestos de trabajo en la RPT pueden ser alteradas mediante la convocatoria del procedimiento para la provisión del puesto de trabajo.

Las normas objeto de interpretación son los artículos 13.2 y 4 , 37.1.k ), 37.2.a ), c ) y e ) y 74, del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).

Dice la Sala del TS respecto a la primera parte de la cuestión de interés casacional, se ciñe a si deben ser objeto de negociación ex artículo 37 del EBEP las condiciones de trabajo del personal directivo público profesional o de alta dirección del artículo 13 EBEP y, ciertamente, en puridad nada hay que aclarar o interpretar pues el artículo 13.4 del EBEL es claro: “la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley”. Una regla que reafirma el artículo 37.2.c), coherente con el artículo 16 del Real Decreto 1382/1985 que excluye a este personal de los órganos de representación.

No obstante, el auto de admisión introduce un condicionante:: si pese a la regla general expuesta, son objeto de negociación las condiciones de trabajo del puesto directivo cuando en la RPT se describen pues, en definitiva, la elaboración de la RPT sí está sujeta a negociación, artículo 37.1.c) del EBEP. Pues bien, aunque el puesto de alta dirección figure, como debe ser, en las RPT o en un repertorio específico diferenciado u otro instrumento de ordenación del empleo público, respecto de las "condiciones de trabajo" prevalece la regla general del artículo 13.4 del EBEP que se justifica por lo especial de esa relación de empleo, lo que ya nos lleva a la segunda parte de la cuestión de interés casacional.

Esta segunda parte se centra en juzgar si las bases de una convocatoria para la provisión del puesto de alta dirección pueden alterar las RPT, atribuyéndole funciones no previstas en ese u otro instrumento de ordenación del empleo público. Y en este

punto es pertinente diferenciar "condiciones de empleo" -a las que se refiere la primera cuestión de interés casacional- de "funciones" del puesto de alta dirección -a las que se refiere la segunda-. Las primeras pueden hacer referencia, por ejemplo, a forma de provisión, retribución, duración del nombramiento, titulación, categoría exigible o tipo de empleado público que puede desempeñar el puesto, o si está abierta su cobertura por personas ajenas al empleo público. Y "funciones" más bien al cometido que se desempeña en el puesto de alta dirección, las competencias exigidas para su desempeño, todo lo cual que está en la base y justificación de su creación.

Pues bien, para abordar esta segunda parte de la cuestión de interés casacional conviene recordar que la Ley 30/1984, ya citada, estableció un sistema de ordenación del empleo público que pivota en el puesto de trabajo, no en cuerpos o escalas que es como se venía estructurando con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (cfr. artículo 53 en su redacción original); especial reflejo del cambio de paradigma es la "adscripción indistinta" como regla general y como excepción la adscripción a un concreto cuerpo o escala (artículo 15.1 y 2 de la Ley 30/1984).

En coherencia con ese paradigma, en la normativa básica (artículos 15 y 16 de la Ley 30/1984, 74 del EBEP y 90 de la LRBRL), las RPT o instrumentos equivalentes, necesariamente deben incluir la denominación de los puestos, grupo o grupos de clasificación profesional a los que se adscriben, los cuerpos o escalas a que estén adscritos, sistemas de provisión, requisitos para su desempeño, nivel de complemento de destino y, en su caso, específico cuando hayan de ser desempeñados por funcionarios, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral, y qué puestos puede desempeñar el personal eventual.

Que esa relación es el contenido necesario, indisponible o mínimo de una RPT se deduce de la normativa básica citada que, antes de relacionar esas materias, emplea como inciso previo que las RPT "indicarán, en todo caso" (artículo 15.1.b) Ley 30/1984] o "comprenderán, al menos" (artículo 74 EBEP). Ligado lo expuesto con la modificación de las RPT y, en concreto, si puede hacerse en las bases de una convocatoria para la provisión del puesto de trabajo que figure en las RPT, la respuesta es negativa pues la modificación de una RPT sólo cabe mediante su reforma directa y expresa (cfr. artículo 15.1.d) de la Ley 30/1984), luego no indirectamente mediante una convocatoria de provisión de puestos de trabajo.

De lo cual resulta:

- Que a diferencia de las condiciones de trabajo o empleo, si la descripción de las funciones o cometido del puesto de alta dirección se integra en la RPT u otro instrumento análogo, sólo cabe alterarlas mediante su expresa y directa modificación.

- La funciones o cometido del puesto de alta dirección serán, obvio, coherentes con la competencia del órgano en el que se crea o figura el puesto, luego tanto la creación del puesto de alta dirección como la descripción de la función o cometido asignado participa del ejercicio por la Administración de su libre potestad de autoorganización, que está excluida de la negociación (cfr. artículo 37.2.a) del EBEP).

- Esa exclusión se acentúa tratándose de un puesto de alta dirección, pues sus condiciones de empleo no son objeto de negociación colectiva [cfr. artículos 13 en relación con el 37.2 del EBEP]. Cosa distinta es que, bien en la creación del puesto de alta dirección o bien en la atribución de funciones o, en fin, por la forma de provisión u otra razón, se incurra en algún motivo de legalidad.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo:

1º.- Las condiciones de trabajo del personal directivo del artículo 13 del EBEP no son objeto de negociación ( artículo 37.2 del EBEP).

2º.- En general, las RPT no pueden modificarse mediante las bases de las convocatorias para la provisión de puestos que relaciona, sino mediante una resolución que expresamente tenga por objeto su modificación [ artículo 15.1.d) de la Ley 30/1984].

3º.- La creación de un puesto de alta dirección y la atribución de funciones o cometidos, implica el ejercicio por parte de las Administraciones de su potestad de autoorganización, luego no es materia objeto de negociación, lo que no quita la posibilidades de impugnar, por ejemplo, la creación del puesto, la atribución de funciones, etc. si es que se incurre en algún motivo de legalidad.

**LICENCIA DE TAXI. REVOCACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES POR LAS QUE FUE OTORGADA. INAPLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. LA CESIÓN DE DATOS TRIBUTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A LA LOCAL DEL TITULAR DE LA LICENCIA HA DE SER ÚNICAMENTE CON FINES TRIBUTARIOS, EN OTRO CASO DEBERA MEDIAR CONSENTIMIENTO DEL AFECTADO. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 433/2025 de 10 de abril de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 5733/2022*

*Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.*

Las cuestiones objeto de interés casacional son las siguientes: primero, si son aplicables los principios y garantías propios del procedimiento administrativo sancionador a la revocación de una licencia de autotaxi, y, segundo, si es posible obtener como prueba de cargo los datos de los obligados tributarios cedidos por la Administración tributaria para la tramitación de un procedimiento sancionador y su eventual integración en el ilícito del tipo infractor.

Las normas objeto de interpretación son los artículos 18.4 de la Constitución española; los artículos 127, 129 y 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (actuales artículos 25 y 27 de

la Ley 40/2015, de 1 de octubre, Régimen Jurídico del Sector Público); y los artículos 34.1.i) y 95 de la Ley 53/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

A la primera cuestión dice la Sala del TS que sobre la base del artículo 17 RSCL cabe distinguir las sanciones aplicables en caso de infracción y los supuestos en que procede revocar la licencia o autorización, pues en las relaciones bilaterales esta revocación puede, desde luego, acordarse por la Administración local correspondiente en caso de incumplimiento bastante del interesado, ya que estas llamadas "sanciones rescisorias" se inscriben no tanto en el ámbito del poder sancionador como en el de la propia relación bilateral con el aditamento de la disponibilidad de la autotutela que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración, a diferencia de lo que ocurre en la revocación de licencias o autorizaciones que afectan a derechos previos de los particulares, cuyo ejercicio posibilitan tales actos administrativos, que entran en el ámbito de los actos sancionatorios propiamente dichos (Cfr. STS 26 de marzo de 2001).

Resulta especialmente significativa, a estos efectos, la distinción entre autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento que, como en la que corresponde al servicio impropio del taxi, se refieren al desarrollo de una actividad. Estas responden al esquema de los actos-condición y son, pues, títulos jurídicos que colocan al autorizado en una situación objetiva, definida abstractamente por las normas aplicables constitutivas de un status complejo.

La revocación del título administrativo habilitante aparece, en consecuencia, como una condición resolutoria incorporada al mismo; de tal manera que en caso de verificarse el presupuesto de la condición consistente en el incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del sujeto titular de la autorización, sobreviene la consecuencia jurídica de la extinción del acto administrativo por el que se otorgó el título.

La diferenciación de la revocación de la sanción adquiere así una gran relevancia, pues se traduce en la aplicación del correspondiente régimen jurídico.

En el caso de la sanción: la sujeción al principio de legalidad en la descripción de las acciones y omisiones reprochables, seguimiento de un cauce específico para la imposición de las sanciones (procedimiento sancionador), subjetivación de la responsabilidad, en la medida en que se exige dolo o culpa, y aplicación de un régimen concreto de prescripción. Mientras que en el caso de la revocación, por incumplimiento de obligaciones esenciales, del título administrativo, basta el acto declarativo que aprecie adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia.

Y en lo que se refiere a la segunda cuestión de interés casacional, dice la Sala del TS que a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA se concluye que si una Administración, para el ejercicio de las funciones que le son propias, solicita de la AEAT la cesión de datos tributarios, tal cesión será con fines tributarios; ahora bien, si es para el ejercicio de otras potestades ajenas a las tributarias y no hay una norma legal que lo prevea, deberá contar con la previa autorización del interesado. Por tanto, el acto dictado con base en unos datos tributarios cedidos será conforme a Derecho si la cesión respeta las reglas del artículo 95.1 de la LGT». Esta es también ahora la doctrina que fijamos porque ya la sentencia de apelación venía a reconocer esa cesión ilegal de datos.

**PROCEDIMIENTO DE LESIVIDAD. REVISIÓN DE OFICIO DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE HA SIDO OBJETO DE RESOLUCIÓN JUDICIAL FIRME. COSA JUZGADA ESPOSIBLE ACUDIR A LA REVISIÓN DE OFICIO PARA DECLARAR LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DE UNA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA OBTENIDA MEDIANTE UN ACTO PRESUNTO CONFIRMADO POR SENTENCIA FIRME, CUANDO DICHA SENTENCIA SE HA LIMITADO A LA CONSTATACIÓN DE LA OPERATIVIDAD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO, PERO SIN ENTRAR EN LA CUESTIÓN DE FONDO, ES DECIR, DE LAS POSIBLES ILEGALIDADES DE LA AUTORIZACIÓN OBTENIDA POR SILENCIO. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 464/2025 de 22 de abril de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 6450/2022*

*Ponente: María del Pilar Teso Gamella.*

El objeto de interés casacional es determinar si la Administración puede impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa declaración de lesividad, un acto presunto confirmado por una sentencia firme en aquellos casos en los que dicha resolución judicial se haya limitado a constatar la operatividad del silencio administrativo positivo sin analizar la cuestión de fondo.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 24.2 y 24.4 de la Ley 39/2015 en relación con el artículo 69.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y con el artículo 222 de la Ley de enjuiciamiento Civil.

Considera la Sala del TS que una interpretación de los artículos 106 y 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puestos en relación con lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada, conduce a declarar que, habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivados de aquella sentencia cuando, como sucede en el caso que se examina, la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia, como es el caso, las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la reclamación concedida por silencio.

Y, en consecuencia, ordena la retroacción de las actuaciones del recurso de apelación, según solicita la Administración recurrente, al momento inmediatamente anterior a dictar la sentencia, para que por la Sala de apelación se dicte nueva sentencia que resuelva el recurso de apelación respecto del fondo del asunto.

CONTRATACIÓN. RECLAMACIÓN DE ABONO DEL PRINCIPAL Y/O INTERESES. EL PLAZO PARA EL NACIMIENTO DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA NO ES EL DE TRES MESES FIJADO EN EL ART. 29.1 DE LA LJCA, SINO EL DE UN MES PREVISTO EN EL ART. 199 DE LA LCSP. INTERÉS CASACIONAL.

*Sentencia número 470/2025 de 24 de abril de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 959/2022*

*Ponente: José Luis Gil Ibáñez.*

El objeto de interés casacional es determinar si en el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa es el de tres meses fijado en el Art. 29.1 de la LJCA o el de un mes contemplado en el art 199 de la LCSP (anteriormente, art. 217 del TRLCSP).

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son el en artículo 217 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 (actual artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) en relación con lo dispuesto en los artículos 25.2 y 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La Sala del TS considera que el art. 217 TRLCSP de 2011 contiene una regulación específica y autónoma en materia de plazo para la impugnación ante los Tribunales de la inactividad administrativa consistente en el incumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora del precio referido en el art. 216 TRLCSP de 2011 (ahora 198 LCSP de 2017), aplicable en materia de contratación pública; según la cual transcurrido un mes desde la reclamación del pago, si la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. Aplicable, pues, de modo preferente, como "lex specialis", respecto de la regla general del plazo de 3 meses reflejada en el art. 29 LJCA.

En efecto, cabe significar, en primer término, que el artículo 217 del TRLCSP de 2011, como el ahora vigente 199 LCSP de 2017, son de un tenor literal inequívoco: se refieren al plazo de un mes para poder acudir a los Tribunales en caso de inactividad.

Además, una interpretación teleológica y contextual de estos preceptos abona su aplicación, en todo caso, como "lex specialis".

Ambos preceptos traen causa del art. 200 bis de la LCSP de 2007, que fue introducido por el art. 3.2 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Profundizando en la interpretación contextual del precepto, debe recordarse también que esta Ley 15/2010 se dictó -según explican los primeros párrafos de su Exposición de Motivos ya citados- con la voluntad de ahondar en las medidas de lucha contra la morosidad introducidas como consecuencia de la transposición de la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (incorporada a nuestro Derecho por la precitada Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales).

Esta Directiva, como la posterior Directiva 2011/7/UE, se refiere expresamente, para delimitar su ámbito de aplicación, sólo a la entrega de bienes o a la prestación de servicios. Pero nuestro Legislador, al trasponerlas, ha modificado con carácter general la normativa de contratos administrativos sin limitarse a unas tipologías contractuales, habiendo aplicado nuestra doctrina dicha regulación a los contratos de obras; y, del mismo modo, tanto el art. 200 bis de la LCSP de 2007, como los subsiguientes 217 TRLCSP de 2011 y 199 LCSP de 2017, se refieren, en general al abono del precio convenido por la prestación realizada, sin mayores matizaciones. Por tanto, al margen de cuál sea el ámbito de aplicación de las citadas Directivas -cuestión además irrelevante para el concreto caso enjuiciado, de prestación de servicios- entendemos que las mismas extienden su efecto interpretativo con carácter general a la norma que nos ocupa.

Sentado lo anterior, señalemos que la precitada Directiva 2000/35/CE insistía en sus Considerandos en que las consecuencias de la morosidad sólo pueden ser disuasorias si van acompañadas de procedimientos de reclamación rápidos y eficaces para el acreedor; recordando además de modo singularizado la necesidad de que proteger a los operadores comerciales que sean acreedores de los poderes públicos, en consideración a que estos últimos realizan pagos de un volumen considerable a las empresas. Y en consecuencia establecía medidas de agilización de pagos, como el establecimiento de plazos para el devengo de intereses de demora en su art. 3 o la regulación de los procedimientos de cobro de créditos no impugnados en el 5.

La posterior Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, refleja la necesidad de un cambio decisivo hacia una cultura de pago sin demora (C.12), insiste en su aplicación a los poderes públicos (C.3, C. 9, C. 23).

La posterior Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, refleja la necesidad de un cambio decisivo hacia una cultura

de pago sin demora (C.12), insiste en su aplicación a los poderes públicos (C.3, C. 9, C. 23).

Ninguna de las Directivas sobre morosidad citadas exige a los Estados miembros adoptar un procedimiento específico o modificar sus procedimientos judiciales vigentes en forma específica; y, como hemos también señalado con antelación, el Real Decreto-ley 4/2013, que traspuso al Derecho español la Directiva 2011/7/UE, vino a considerar que muchos de sus aspectos ya habían sido anticipados por la legislación española; en nuestro caso, podríamos decir, por la inclusión del art. 200 bis en la LCSP de 2007.

Frente a lo expuesto en este marco, no olvidemos que la regulación contenida en el art. 29 de la LJCA es muy anterior a las disposiciones sobre morosidad citadas, y que no podía contemplar en 1998 las necesidades que estas pretenden satisfacer.

Esta regulación general obedeció a la necesidad de superar la reduccionista y tradicional consideración revisora del Orden jurisdiccional contencioso-administrativo, garantizando el sometimiento al pleno control jurisdiccional de las acciones y omisiones de la Administración, a través en este caso de un cauce específico de impugnación de la inactividad que superase la necesidad de generar artificiosamente un acto presunto.

El establecimiento en este art. 29 LJCA de una reclamación previa ante la propia Administración tiene el único objetivo, como dice la Exposición de Motivos de la LJCA, de “sencillamente dar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto y de evitar la intervención judicial”. Y la fijación del plazo de tres meses, cuya explicación no estaba en la Exposición de Motivos de la norma, bien podía obedecer a un cierto paralelismo con una institución relacionada igualmente con la falta de respuesta de la Administración a las peticiones de los ciudadanos, la del acto presunto, para cuya generación la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecía un plazo general de tres meses. Tampoco puede ocultarse que el plazo de un mes no es extraño a esta regulación general, si bien, en este caso, reservado en el art. 29.2 de la LJCA a la ejecución de actos firmes.

Pero ya la doctrina temprana advirtió que en los casos en que el derecho a la prestación concreta derivase de un contrato administrativo, esta regulación general debía tener en cuenta las prerrogativas exorbitantes o privilegios administrativos contemplados en la normativa sobre contratación administrativa. Esta cautela ha perdido ahora toda vigencia, tantos años después y a la vista de toda la actividad normativa sobre morosidad ya citada, que convierte a la Administración en un operador crítico para asegurar la prontitud de pago a las empresas contratistas en garantía de su solvencia y competitividad. Pero sí nos sirve para confirmar la aceptación temprana de las especialidades propias de la contratación administrativa en este ámbito.

A la vista de lo expuesto, queda plenamente justificada la introducción de una norma, como ley especial, en el caso de pagos a acreedores derivados de contratación administrativa, que desplace la regulación general sobre impugnación de la inactividad, aligerando su carga temporal.

Y responde a la cuestión casacional diciendo que en el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos



administrativos a los que sean de aplicación los artículos 216 y 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (ahora 198 y 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre), el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, no es el de tres meses fijado en el art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino el de un mes, contemplado en el aplicable art. 217 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 ahora en el art. 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

### ACOSO LABORAL COMETIDO POR FUNCIONARIO PÚBLICO. LA JURISDICCIÓN COMPETENTE ES LA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 478/2025 de 24 de abril de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 6952/2022*

*Ponente: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.*

El objeto de interés casacional es determinar el orden jurisdiccional competente, social o contencioso-administrativo, para conocer de las resoluciones dictadas en los procedimientos para la prevención y actuación en los casos de acoso laboral, cuando el agente actuante se trate de funcionario, y aunque el presunto sujeto pasivo se trate de personal laboral; y las normas objeto de interpretación son los artículos 1.1, 2.a) y 3.a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social.

.- El art. 1.1 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA), señala que "Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación".

El art. 3.1 de la misma norma añade que "No corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública".

Es preciso también traer aquí los apartados e) y f) del art. 2 de la Ley 36/2011, reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), en el que se incluyen en el ámbito del orden jurisdiccional social las cuestiones litigiosas que se promuevan:

"e) Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención de riesgos laborales, tanto frente al empresario como frente a otros sujetos obligados legal o convencionalmente, así como para conocer de la impugnación de las actuaciones de las Administraciones públicas en dicha materia

respecto de todos sus empleados, bien sean éstos funcionarios, personal estatutario de los servicios de salud o personal laboral, que podrán ejercer sus acciones, a estos fines, en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, incluida la reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales que forma parte de la relación funcionarial, estatutaria o laboral; y siempre sin perjuicio de las competencias plenas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones.

f) Sobre tutela de los derechos de libertad sindical, huelga y demás derechos fundamentales y libertades públicas, incluida la prohibición de la discriminación y el acoso, contra el empresario o terceros vinculados a éste por cualquier título, cuando la vulneración alegada tenga conexión directa con la prestación de servicios; sobre las reclamaciones en materia de libertad sindical y de derecho de huelga frente a actuaciones de las Administraciones públicas referidas exclusivamente al personal laboral; (...).

De esas previsiones se infiere, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

1º.- Corresponde al orden jurisdiccional social conocer la impugnación de las actuaciones de las Administraciones públicas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención de riesgos laborales respecto de todos sus empleados, sean funcionarios, personal estatutario de los servicios de salud o personal laboral, que podrán ejercer sus acciones, a estos fines, en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, incluida la reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

2º.- No hay una previsión similar respecto de la prohibición de la discriminación y el acoso, ya que la competencia del orden social solo se atribuye contra actuaciones del empresario o terceros vinculados a éste por cualquier título, cuando la vulneración alegada tenga conexión directa con la prestación de servicios.

3º.- De ello se desprende que los actos administrativos en materia de acoso laboral deberán ser objeto de conocimiento por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, a no ser que pueda entenderse que dichos actos tengan por finalidad garantizar el cumplimiento de obligaciones legales o convencionales en materia de prevención de riesgos laborales, ya que esta es competencia exclusiva de la jurisdicción social.

Así lo ha entendido la jurisprudencia que se ha pronunciado en esta materia.

En consecuencia, la respuesta a la cuestión de interés casacional es:

1º.- La jurisdicción contencioso-administrativa debe resolver los recursos contra los actos administrativos adoptados en procedimientos cuyo objeto sea investigar o depurar la responsabilidad disciplinaria por conductas presuntas de acoso laboral cuando hayan sido cometidas por personal funcionario, todo ello con independencia de quien sea el presunto sujeto pasivo del acoso.

2º.- Por el contrario, el orden jurisdiccional social es el competente para conocer la impugnación de resoluciones que establezcan medidas de prevención del acoso laboral que no sean disposiciones generales, o de actuaciones de las Administraciones públicas que infrinjan esas medidas preventivas, o cuando se pretenda la exigencia de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de esas medidas

**EMPLEO PÚBLICO. PERSONAL DIRECTIVO DE UN AYUNTAMIENTO POR CUYA CONDICIÓN ES NOMBRADO CONSEJERO DE UNA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL. EL AYUNTAMIENTO NO ESTÁ OBLIGADO A ASUMIR LOS GASTOS DE DEFENSA JUDICIAL Y REPRESENTACIÓN OCASIONADOS POR SU ACTUACIÓN COMO CONSEJERO. INTERÉS CASACIONAL.**

*Sentencia número 578/2025 de 19 de mayo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 8651/2022*

*Ponente: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.*

El objeto de interés casacional es:

1) si están legitimados pasivamente los Ayuntamientos en relación con la reclamación de las deudas derivadas de la actuación de las sociedades mercantiles de ellos dependientes, y

2) si el personal directivo del Ayuntamiento de Madrid, que por razón de su cargo desarrolla funciones, entre otras, en una empresa pública municipal, Mercamadrid, tiene derecho al resarcimiento de los gastos de defensa judicial y representación ocasionados con tal motivo.

Las normas objeto de interpretación son las contenidas en los artículos 8,13y14.f) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, así como el artículo 21.1.a) de la LJCA.

La Sala tiene declarado que un funcionario local tiene el derecho reconocido en el art. 14 f) del Estatuto Básico del Empleado Público a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos, siempre que lo solicite con carácter previo a la Administración, la cual debe valorar si el proceso judicial en el que está incurso el funcionario obedece al ejercicio de sus funciones, que ese ejercicio haya sido legítimo y que no haya conflicto de intereses con la propia Administración. Pero la cuestión a dilucidar en este proceso es si el artículo 14 f) del EBEP puede servir de fundamento jurídico para reclamar al Ayuntamiento de Madrid los gastos derivados de la defensa procesal que la recurrente encargó ante su imputación en una causa penal derivada de su actuación como consejera de una sociedad mixta dependiente del citado ayuntamiento, Mercamadrid, teniendo en

cuenta que era personal directivo de esa corporación y por tal motivo fue elegida consejera.

Aun cuando la recurrente hubiese sido elegida consejera de la empresa municipal por su condición de cargo directivo del ayuntamiento, lo cierto es que tanto el puesto como las funciones de consejero de una empresa municipal son diferentes de sus actuaciones como personal directivo del ayuntamiento. Esa separación jurídica es la que justifica la creación de empresas dependientes de las Administraciones Públicas, pues con ello lo que se pretende es establecer un régimen jurídico diferente para cada actividad.

Los actos o decisiones que pudiera adoptar la demandante como consejera de Mercamadrid ni eran actos administrativos ni sus decisiones podían ser imputables al ayuntamiento en el que también ocupaba un cargo directivo. Por el contrario, su actuación como consejera se regía por la normativa reguladora de las sociedades de capital, y su responsabilidad era también diferente. Como consejera debía responder "frente a la sociedad, frente a los socios y frente a los acreedores sociales, del daño que causen por actos u omisiones contrarios a la ley o a los estatutos o por los realizados incumpliendo los deberes inherentes al desempeño del cargo, siempre y cuando haya intervenido dolo o culpa" (artículo 236 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, regulador de las sociedades de capital.); así como responder solidariamente por los acuerdos o actuaciones del órgano de administración del que formaba parte, cómo exige el artículo 237 de la citada Ley de las sociedades de capital.

No estamos, en suma, ante las consecuencias de actos realizados por la recurrente en el ejercicio de potestades administrativas y sujetas al Derecho administrativo sino ante actuaciones derivadas del ejercicio del cargo de consejera de una sociedad mercantil, sometidas por tanto al Derecho privado. Cuestión distinta es que en último término esa entidad local, como accionista mayoritario de esa sociedad, pueda sufrir las consecuencias de los actos de sus administradores, pero no cabe confundir los planos diferentes que desde el punto de vista jurídico plantean ambas situaciones.

No resulta posible, en consecuencia, invocar el derecho establecido en el art. 14 f) del EBEP ni por tanto exigir al ayuntamiento el abono de los gastos de defensa jurídica soportados en una causa seguida por sus actos como consejera de la empresa municipal.

Finalmente, tampoco resulta aplicable el artículo 115 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), pues lo que dicho precepto establece es la responsabilidad de la Administración frente a terceros por los actos en que hubiera podido incurrir el empleado público que es miembro de un consejo de administración de ese tipo de sociedades. En el caso enjuiciado no se trata de una reclamación de un tercero contra la consejera por actos que hubiere podido realizar en su condición de tal, sino una reclamación de esta por la defensa procesal derivada de su actuación. El precepto, en suma, establece una garantía a terceros no un derecho de los miembros del consejo de administración.

Y declara como doctrina casacional que el personal directivo de un ayuntamiento no tiene derecho a reclamar a esa corporación local los gastos derivados de su defensa procesal por una causa seguida por actuaciones realizadas como consejero de una

empresa municipal de dicha entidad, aun cuando fuese su cargo directivo el motivo por el que hubiese sido elegido consejero en representación del ayuntamiento.

**EMPLEO PÚBLICO. PROCEDIMIENTO PARA LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. SISTEMA DE OPOSICIÓN. BASES QUE CONTEMPLAN QUE LA CALIFICACIÓN DE UN EJERCICIO SEA LA MEDIA ARITMÉTICA DE LAS PUNTUACIONES OTORGADAS POR CADA MIEMBRO DEL TRIBUNAL. CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD. MOTIVACIÓN. ES PRECISO INCORPORAR AL EXPEDIENTE DEL PROCESO SELECTIVO TODAS LAS CALIFICACIONES INDIVIDUALES. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 652/2025 de 29 de mayo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 609/2023*

*Ponente: Francisco José Sospedra Navas.*

Las cuestiones objeto de interés casacional es determinar si a los efectos del contenido de la motivación para el control de la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos, cuando en las bases se contemple que la calificación de un ejercicio será la media aritmética de las puntuaciones otorgadas por cada miembro del tribunal, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo.

Las normas objeto de interpretación son el artículo 90.4 de la LJCA, los artículos 9.3, 23 y 103 de la Constitución y el artículo 54 de la Ley 30/1992.

En los procesos de selección y en general de concurrencia competitiva, la motivación y justificación de las decisiones valorativas adoptadas por el órgano correspondiente viene determinada por las bases de la convocatoria, que establecen los criterios de valoración y la forma de llevarla a efecto, cuya adecuada plasmación en las actas y resoluciones constituye, para el participante, la garantía de que su ejercicio o prueba ha sido valorada conforme a las exigencias de la convocatoria, dentro de los parámetros establecidos en la misma, y que ello se ha producido en régimen de igualdad, proporcionándole con tales datos la oportunidad de cuestionar de manera fundada la decisión del órgano de valoración, si estima que ello ha perjudicado su derecho".

Así, en lo que atañe a la motivación de los actos recurridos debe señalarse que conforme con un reiterado criterio jurisprudencial ya expresado en la sentencia de 29 septiembre 1992 (recurso 4128/1990 ): "La motivación de cualquier resolución administrativa constituye el cauce esencial para la expresión de la voluntad de la Administración que a su vez constituye garantía básica del administrado que así puede impugnar, en su caso, el acto administrativo con plenitud de posibilidades críticas del mismo, porque el papel representado por la motivación del acto es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su

defensa. El déficit de motivación productor de la anulabilidad del acto radica en definitiva en la producción de indefensión en el administrado."

Por tanto, la jurisprudencia en materia de motivación de las decisiones de los tribunales calificadoros de pruebas selectivas no considera suficiente la expresión de una nota numérica para satisfacer la exigencia del artículo 54 de la Ley 30/1992y, sobre todo, excluir toda tacha de arbitrariedad, ni exime de aportar la motivación correspondiente por quienes hacen uso de la discrecionalidad técnica.

La lectura y comprobación del acta levantada como consecuencia de la valoración de ese ejercicio sexto (acta 34), relacionada con las dos anteriores (la 32 y 33), muestran que no contiene las puntuaciones individuales otorgadas "en conjunto", por cada miembro del Tribunal y tampoco la expresión de la media aritmética resultante ya que la otorgada es simplemente el resultado de la suma de las otorgadas, que se consignan sin exponer razón alguna.

La exigencia de la base duodécima no puede salvarse con la remisión a los criterios previamente fijados: establecer una plantilla de respuestas a las cuestiones y que cada cuestión sería valorada hasta un máximo de dos puntos. Este método permite conocer el sistema de puntuación aplicado y el resultado, pero, además de no ajustarse al fijado la base duodécima aplicable --cuestión que nadie ha planteado--, ha determinado el incumplimiento de la base pues no permite conocer cuál fue la puntuación dada a cada pregunta por parte de cada uno de los miembros del órgano de selección, ni si se ha puntuado por la media aritmética obtenida en la forma preestablecida por la convocatoria. Es decir, el aspirante puede saber cuál fue la puntuación obtenida pero no sabe si responde a las exigencias que la base duodécima fija para asegurar la objetividad del órgano de selección: media aritmética de las puntuaciones otorgadas por cada miembro del órgano de selección con exclusión de las desviadas. Y, lo que es más relevante, no puede saber cómo se llegó a la puntuación otorgada por el Tribunal para cada una de las cuestiones planteadas en los dos supuestos prácticos.

Todo ello nos lleva a afirmar que no estamos ante una mera irregularidad formal no invalidante sino ante una clara vulneración de la base duodécima con indefensión real, y ello no solo porque la calificación dada no se ajuste formalmente al contenido de la base, sino porque materialmente impide controlar la actividad del órgano de selección. En suma, lo esencial era la obligación de expresar por qué la aplicación de los criterios de valoración cualitativa conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás, que es la esencia de todo proceso selectivo pues es la que determina el resultado final.

A lo dicho cabe añadir que ninguna explicación se dio al recurrente ante las alegaciones presentadas. Tampoco se dio respuesta a todo ello en el recurso de alzada interpuesto por el recurrente tras su exclusión, habiendo sido desestimado por silencio administrativo. Es decir, el aspirante fue llevado a la necesidad acudir a la vía jurisdiccional por la falta de información y explicación razonada y adecuada por parte de la Administración.

En consecuencia, da respuesta a la cuestión casacional diciendo que a los efectos del contenido de la motivación para el control de la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos, cuando en las bases se contemple que en la calificación de un ejercicio se desglose la puntuación de cada miembro del tribunal de selección, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo.

**URBANISMO. CONVENIO URBANÍSTICO. TRANSMISIÓN DE TERRENO DEL PROPIETARIO QUE FIRMÓ EL CONVENIO, CON POSTERIORIDAD A SU FIRMA. EL TRANSMITENTE EN VIRTUD DE LA TRANSMISIÓN PIERDE SU CONDICIÓN DE PARTE EN EL CONVENIO Y, EN CONSECUENCIA EL DERECHO A SOLICITAR LA RESCISIÓN DEL CONVENIO. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 684/2025 de 3 de junio de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 2868/2023*

*Ponente: Fernando Román García*

El objeto de interés casacional es determinar si:

1) un particular que ha sido parte en un convenio urbanístico en tanto propietario de suelo en el momento de su suscripción, puede instar su resolución una vez que ya no es propietario de suelo en el ámbito al que se refieren las estipulaciones de dicho convenio; y

2) si el principio de subrogación legal en los derechos y obligaciones del nuevo titular respecto del anterior implica la pérdida de cualquier derecho dimanante de dicho convenio, especialmente el derecho a instar su resolución.

El precepto objeto de interpretación es el artículo. 27.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Los convenios urbanísticos tienen una compleja naturaleza jurídica. Así, tienen un pleno reconocimiento en nuestro Derecho pero sin una regulación detallada en ninguna de nuestras leyes urbanísticas tradicionales, menos ahora encomendada esa labor a una normativa autonómica, no siempre coincidente incluso en el mismo reconocimiento de esta institución. Con todo, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha venido dando carta de naturaleza a estos convenios, estimando que constituye un mecanismo más en virtud del cual se articula la participación de los ciudadanos en la ejecución del planeamiento urbanístico, dando intervención a la iniciativa privada en dicha ejecución, máxime en una época en que esa normativa sectorial daba primacía a esa participación de los mismos propietarios afectados por las determinaciones del planeamiento, ahora mitigada, cuando no excluida.

Precisamente por esa vinculación de los propietarios en la ejecución del planeamiento por esta vía convencional, es decir, mediante un acuerdo celebrado con la Administración actuante, la jurisprudencia de esta Sala ha venido declarando que dichos convenios son auténticos contratos, porque participan de todos los elementos de esas clásicas instituciones jurídicas. Y en la medida que dicho contrato no solo se celebra con una Administración pública, sino que se hace en el ejercicio de sus potestades administrativas (las de ejecución del planeamiento) que es su objeto y causa, se ha concluido que nos encontramos con un contrato administrativo. En ese sentido debe señalarse que estos convenios se deben estimar incluidos en la regla residual que de los mismos se establece en el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Y siendo ello así, el régimen a que se someten dichos convenios es a su normativa específica, establecida en la mencionada Ley. Conforme al párrafo segundo del mencionado precepto, estos contratos se regirán por dicha Ley, entre otras materias, en cuanto a su «extinción» y supletoriamente por «las normas de derecho privado», normas representadas en principio y como consta en las sentencias de instancia y en el mismo auto de admisión, por el Código Civil.

Asimismo, la respuesta a las cuestiones planteadas no puede hacerse en abstracto, prescindiendo del objeto del litigio en los términos que derivan de la actuación administrativa recurrida y de las pretensiones ejercitadas por las partes. Por ello, es preciso tomar en la debida consideración las circunstancias concurrentes en el asunto contemplado.

Así, en este caso, de lo actuado se infiere que estamos ante el siguiente escenario:

- 1) Las entidades recurrentes fueron propietarias de terrenos en el ámbito al que se refería el convenio para la ejecución del PGOU y, en tal condición, suscribieron como sociedades promotoras el aludido convenio.
- 2) Posteriormente transmitieron esos terrenos.
- 3) Después de producida esa transmisión de los terrenos, los recurrentes solicitaron que se les reconociese su derecho a solicitar la rescisión del convenio, por considerar que con la transmisión de las parcelas sólo se produjo la subrogación de los nuevos propietarios en los derechos y deberes urbanísticos previstos en la legislación urbanística, pero no la transmisión de la condición de parte en el convenio.

Partiendo de estas consideraciones la respuesta a la primera de las cuestiones de interés casacional ha de ser, necesariamente, negativa. Carecería de sentido jurídico que un particular que ha sido parte en el convenio, precisamente, por razón de ser titular de terrenos en el ámbito territorial propio del convenio, pudiera, después de transmitir los terrenos, conservar la condición de parte en el convenio, dejando al margen de éste a los adquirentes de dichos terrenos.

Aún sería más absurdo aceptar que las decisiones que fuera preciso adoptar en el marco de ese convenio fueran tomadas por quien ya no ostenta titularidad alguna respecto de los terrenos, al margen de los nuevos titulares de éstos. Y la culminación de esta sinrazón jurídica se produciría si ese particular, ya desligado de los terrenos, pretendiese tener derecho a solicitar la rescisión del convenio, cuyos efectos -en su caso- recaerían directamente sobre los nuevos titulares de dichos terrenos.



Esta conclusión negativa es, a su vez, plenamente compatible con la que cabe alcanzar tras la lectura del artículo 27.1 del TRLS de 2015.

Cuestión diferente es la relativa a la responsabilidad que pudiera alcanzar al nuevo titular de los terrenos respecto de las obligaciones asumidas frente a la Administración por el primitivo titular, para lo que habría examinar la información que el primitivo titular suministró al respecto al nuevo titular y las consecuencias que pudieran derivarse de una eventual falta de inscripción registral de tales obligaciones. Pero, aquí no se suscita esa cuestión, sino que se trata de determinar si el antiguo propietario puede seguir siendo parte del convenio pese a haber transmitido los terrenos.

Y a este respecto lo que está claro es que, conforme al artículo 27.1 TRLS 2015, el nuevo propietario asume los deberes del primero "conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma", sin que deba olvidarse que este convenio fue suscrito, precisamente, para la ejecución del PGOU.

Y de todo ello se colige, con base en el contenido del concreto convenio examinado, que la condición de parte en el convenio viene esencial y necesariamente ligada a la condición de propietario de terrenos incluidos en su ámbito, de manera que, quien deja de ser propietario de terrenos en el ámbito del convenio, deja de ser parte en el mismo y pierde, por tanto, su legitimación para instar su resolución.

La segunda de las cuestiones planteadas en el auto de admisión está íntimamente ligada a la primera, y consiste en determinar si el principio de subrogación legal en los derechos y obligaciones del nuevo titular respecto del anterior implica la pérdida de cualquier derecho dimanante de dicho convenio, especialmente el derecho a instar su resolución.

Y, por ello, la respuesta ha de ser aquí afirmativa: efectivamente, el principio de subrogación legal en los derechos y obligaciones del nuevo titular respecto del anterior implica para éste la pérdida de cualquier derecho dimanante de dicho convenio, especialmente el derecho a instar su resolución, pues ya hemos incidido anteriormente en el sinsentido jurídico a que conduciría una respuesta de signo contrario. El transmitente de los terrenos pierde, en virtud de esa transmisión, su condición de parte en el convenio y, por ello, también el derecho de solicitar la rescisión, del cual solo disponen quienes sigan formando parte del convenio.

URBANISMO. PLANEAMIENTO. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.  
NECESIDAD DE QUE CONSTE EN LA FASE PRELIMINAR DE BORRADOR  
DEL INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 706/2025 de 4 de junio de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso  
Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 2315/2023*

*Ponente: Francisco Javier Pueyo Calleja*

El objeto de interés casacional consiste en reafirmar, complementar, matizar o, en su caso, corregir o rectificar nuestra jurisprudencia acerca del contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica en relación con los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento, así como los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de tal naturaleza en aquellos supuestos en que la estricta aplicación de la doctrina consolidada de la Sala del TS pudiera conducir a consecuencias de menor protección para el medio ambiente al recobrar vigencia la figura de planeamiento anterior.

Las normas objeto de interpretación son los siguientes: 191 y 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 18.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en relación con los artículos 3.1, 4.1 y 8 de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Si los principios que inspiran la EAE son los de cautela y acción preventiva que caracterizan la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente (art. 191 TFUE) y su "finalidad institucional justificadora" es la de "anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente", integrándose en los planes de forma instrumental en un proceso continuo "desde la fase misma de borrador", y si "la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible", es a esta fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, y no a cualquier otro momento de la tramitación del plan, a la que debe referirse su iniciación.

Por tanto, la conclusión no puede ser otra que la de ubicar la iniciación de la EAE en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la Ley 21/2013, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan, debiendo la perspectiva ambiental integrarse desde su inicio, desde esa fase preliminar, en las sucesivas fases de tramitación del plan.

En lo que se refiere a los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico hay que decir que afirmar que un plan urbanístico que se anula por razones medioambientales y, en concreto, como aquí ha ocurrido, por deficiencias sustanciales en su tramitación ambiental, conlleva un mayor nivel de protección del medio ambiente que el proporcionado por el plan que recupera vigencia debido a dicha anulación, requiere de un análisis material comparativo de la respectiva

ordenación del suelo que en ambos se contempla desde la perspectiva ambiental, análisis material, ciertamente complejo, que aquí no se ha producido.

Pese a que resulte evidente que la evolución normativa experimentada en las últimas décadas en materia de protección ambiental ha ido imponiendo requisitos y exigencias cada vez más estrictas a los nuevos planes, no puede afirmarse de manera apodíctica que el nuevo planeamiento per se y por mor de su mayor novedad resulte más tuitivo con el medio ambiente que el planeamiento al que sustituyó y que ahora recobraría vigencia.

La realidad nos muestra, en no pocas ocasiones, que a periodos de avance en la protección de determinados valores y principios, le han seguido otros de retroceso. De ahí la necesidad de llevar a cabo ese ejercicio de análisis que confronte el contenido de ambas figuras de planeamiento y que dicho análisis resulte lo suficientemente razonado, convincente y apegado a la realidad territorial respectivamente ordenada como para superar la inercia de un autoconvencimiento acrítico del valor de la novedad.

La lesión del principio de no regresión por tal motivo no puede, pues, sostenerse sin el correspondiente análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de ambas ordenaciones, análisis que, en nuestro caso, ha quedado extramuros del planteamiento seguido por las partes en la instancia, así como del que ha realizado el recurrente en casación.

La conclusión, por tanto, en respuesta a la segunda cuestión de interés casacional, no puede ser otra que descartar que pueda entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación.



## CONVOCATORIAS

Resolución de 8 de mayo de 2025, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se convoca para el año 2025 la concesión de subvenciones reguladas en la Orden de 24 de febrero de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas regladas, en régimen de concurrencia no competitiva, para el desarrollo de **programas formativos de Formación Profesional para el Empleo** que incluyan compromiso de contratación dirigidos a personas trabajadoras desempleadas. [BOJA núm. 91 de 15 de mayo de 2025.](#)

Resolución de 20 de mayo de 2025, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por la que se convocan, para el año 2025, las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, correspondientes a la Línea 1. Fomento del Empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales, regulada en la Orden de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de 6 de junio de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de Apoyo a la **Promoción y el Desarrollo de la Economía Social para el Empleo**. [BOJA núm. 98 de 26 de mayo de 2025.](#)

Orden de 27 de mayo de 2025, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de los **Premios Andalucía de Urbanismo** y se convoca la VI Edición. [BOJA núm. 106 de 5 de junio de 2025.](#)

Orden de 27 de mayo de 2025, por la que se convocan para el ejercicio 2025, en régimen de concurrencia no competitiva, las subvenciones de las actuaciones adscritas en 2024 al **Programa de Fomento del Parque de Viviendas en Alquiler** o de Cesión de uso en Andalucía, según la Orden de 4 de mayo de 2022. [BOJA núm. 106 de 5 de junio de 2025.](#)

Orden de 3 de junio de 2025, por la que se convoca la **II edición de los Premios «Justicia Andalucía»**. [BOJA núm. 108 de 9 de junio de 2025.](#)

Orden de 20 de junio de 2025, por la que se convocan para el año 2025 las ayudas previstas en la Orden de 6 de mayo de 2025, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a cofinanciar la **adquisición de vehículos para la recogida separada de biorresiduos**. [BOJA núm. 126 de 3 de julio de 2025.](#)

Abierta la Convocatoria I+D para financiar proyectos de **innovación en políticas públicas**. [SmartCity 7 de julio de 2025.](#)

Orden de 1 de julio de 2025, por la que se convocan, para el ejercicio 2025, las ayudas previstas en la Orden de 3 de junio de 2024, por la que se aprueban las bases

reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a **promover la sostenibilidad del turismo a través de la puesta en valor del patrimonio turístico-cultural de Andalucía** (PATCUL) y se modifica la Orden de 27 de julio de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, a los municipios turísticos de Andalucía. [BOP núm. 129 de 8 de julio de 2025](#).

Resolución de 1 de julio de 2025, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se convoca para el año 2025 la concesión de subvenciones públicas regladas, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la financiación de la **oferta formativa de Formación Profesional para el Empleo dirigida a personas trabajadoras desempleadas** y personas trabajadoras ocupadas. [.BOJA núm. 130 de 9 de julio de 2025](#).

Orden de 3 de julio de 2025, por la que se regula y convoca la XXIV edición del Certamen Literario Escolar Andaluz en materia de voluntariado **«Solidaridad en Letras: el cuidado de las personas mayores a través del Voluntariado»**. [BOP núm. 131 de 10 de julio de 2025](#).

Resolución de 7 de julio de 2025, de la Secretaría General de Patrimonio Histórico y Documental, por la que se convocan para el ejercicio 2025, las ayudas previstas en la Orden de 10 de junio de 2025, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la **conservación-restauración de bienes muebles del patrimonio cultural de carácter religioso en Andalucía**. [BOJA núm. 131 de 10 de julio de 2025](#).

Orden de 7 de julio de 2025, por la que se convocan **los Premios extraordinarios en las enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño** correspondientes al curso académico 2024/2025. [BOJA núm. 132 de 11 de julio de 2025](#).

Resolución de 7 de julio de 2025, de la Dirección General de Fomento de la Innovación, por la que se convoca para el ejercicio 2025, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones **para proyectos de innovación** coordinados por los clústeres de innovación, al amparo de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para fomentar actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico **en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía** (Orden de 10 de febrero de 2025, **Línea 2**). [BOJA núm. 132 de 11 de julio de 2025](#).

Resolución de 7 de julio de 2025, de la Dirección General de Fomento de la Innovación, por la que se convoca para el ejercicio 2025, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones **para proyectos de innovación empresarial**, al amparo de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para fomentar actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía (Orden de 10 de febrero de 2025, **Línea 6**). [BOJA núm. 132 de 11 de julio de 2025](#).

Resolución de 7 de julio de 2025, de la Dirección General de Fomento de la Innovación, por la que se convoca para el ejercicio 2025, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones para **proyectos de innovación empresarial**, al amparo de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para fomentar actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía (Orden de 10 de febrero de 2025, **Línea 5**). [BOJA núm. 132 de 11 de julio de 2025](#).

Resolución de 7 de julio de 2025, de la Dirección General de Fomento de la Innovación, por la que se convoca para el ejercicio 2025, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones para **el crecimiento y consolidación de clústeres de innovación**, al amparo de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para fomentar actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos de Andalucía (Orden de 10 de febrero de 2025, Línea 1). [BOJA núm. 132 de 11 de julio de 2025](#).

Resolución de 8 de julio de 2025, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por la que se convoca, para el año 2025, la concesión de subvenciones de las **Líneas 4 y 5** reguladas en la Orden de 5 de octubre de 2020, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la **conciliación de la vida personal, familiar y laboral en Andalucía**. [BOJA núm. 134 de 15 de junio de 2025](#).





# **Ahora en el CEMCI**

**Revista digital CEMCI**

**Número 66/2025**



## AHORA EN EL CEMCI



El Congreso celebrado los días 12 y 13 de junio de 2025 con motivo del 50 aniversario del CEMCI concluyó con un gran éxito, destacando tanto por su nivel académico como por su carácter conmemorativo. El evento reunió a reconocidos expertos y profesionales en siete mesas de debate centradas en temas de máxima actualidad para las entidades locales, culminando con una conferencia magistral a cargo de D.<sup>a</sup> María Jesús Gallardo Castillo, presidenta del Consejo Consultivo. Se abordaron cuestiones clave relacionadas con la innovación, la modernización y el desarrollo estratégico local, consolidando al CEMCI como un referente nacional en estos ámbitos.

La parte conmemorativa subrayó el papel esencial del CEMCI en el apoyo a las administraciones locales a través de su avanzado sistema de aprendizaje y formación. Uno de los momentos más emotivos fue la entrega de medallas a ponentes y al equipo humano del Centro, liderado por D.<sup>a</sup> Alicia Solana Pérez, en reconocimiento a su compromiso y labor. El Congreso no solo celebró los 50 años de historia del CEMCI, sino que reafirmó su posición como institución pionera y punto de encuentro clave para el intercambio de conocimientos y experiencias en el ámbito del gobierno local.

En la página web se ofrece una [selección de imágenes](#) que recogen los momentos más destacados del Congreso.

### **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 para las siguientes [actividades formativas](#):

- [Diploma de especialización en derecho público local \(VI edición\)](#)
- [Plataforma de Contratación del Sector Público \(IV edición\)](#)
- [Tesorería y recaudación en las entidades locales \(IV edición\)](#)
- [Las funciones reservadas de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional: la Secretaría General \(IV edición\)](#)
- [La planificación estratégica y la programación presupuestaria: los escenarios presupuestarios y los presupuestos orientados a resultados](#)
- [Elaboración y gestión de un Plan de Comunicación para la entidad local](#)
- [Documentos administrativos electrónicos, expedientes electrónicos, registro y archivo electrónico \(VIII edición\)](#)
- [El papel de las entidades locales en la implantación de las comunidades energéticas](#)
- [Gestión del padrón de habitantes: aspectos administrativos, trámites y gestión electrónica](#)
- [Capacitación para miembros de órganos técnicos de selección \(IV edición\)](#)
- [Gestión tributaria de los impuestos y las tasas en las entidades locales \(XI edición\)](#)
- [La contratación temporal en la administración local \(VI edición\)](#)
- [El destino del suelo urbano residencial](#)
- [Praxis sobre el control interno local](#)
- [Elaboración del presupuesto de una entidad local para el año 2026](#)
- [Contratos típicos en la Ley de Contratos 9/2017 \(VIII edición\)](#)
- [Situación actual de la plusvalía municipal \(IV edición\)](#)
- [Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva \(VIII edición\)](#)
- [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(XIII edición\)](#)
- [Praxis del procedimiento administrativo local \(II edición\)](#)
- [Urbanismo para técnicos en la intervención de edificación y usos del suelo \(V edición\)](#)

- [Potencia y mejora el desempeño de tu equipo: Estrategias para lograr más y mejor \(Liderazgo, Productividad y Gestión efectiva de Equipos\)](#)
- [Comunicación política estratégica a nivel local: cómo crear un gabinete de comunicación en un ayuntamiento](#)
- [Análisis del régimen jurídico actual de la función pública en entidades locales de Andalucía \(II edición\)](#)
- [Taller: Facilitación de reuniones y procesos de mejora en equipo](#)

## 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](mailto:publicaciones@cemci.org).

Las [publicaciones previstas](#) para realizar próximamente son:

- Las entidades locales como protagonistas del desarrollo urbano sostenible: hacia una planificación holístico-estratégica.
- Consejo Municipal de Personas Mayores de Vallanca.
- La ordenanza fiscal general: una oportunidad de desarrollo para la inspección fiscal local
- Estudio y aplicación práctica de las contraprestaciones exigibles por la prestación de servicios públicos locales; Tasas, precios públicos, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y precios privados.

## **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](mailto: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](#)

## **OBSEVATORIO 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](mailto: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](http://www.cemci.org)

Síguenos a través de los medios sociales





## NOVEDADES EDITORIALES



### Guía práctica del contrato de obras

M<sup>a</sup> PILAR BATET JIMÉNEZ  
M<sup>a</sup> TRINIDAD BATET JIMÉNEZ  
JOSÉ MANUEL FABRA PUCHOL  
AMAIA LABELLA CÁMARA  
MANUEL PONS REBOLLO

Colección: Manuales Prácticos, 7  
ISBN-13: 978-84-16219-67-4

### Resumen

La tramitación y ejecución de los contratos de obras requieren de la cumplimentación de numerosos trámites, algunos de ellos con un alto nivel de complejidad. Por eso, en la elaboración de esta obra se ha contado con la colaboración de autores con diferentes perfiles profesionales, con la intencionalidad de esta publicación pueda servir de apoyo, tanto de carácter jurídico como técnico, a los agentes participantes en la tramitación de los contratos públicos de obra. Este manual contiene numerosos ejemplos y esquemas que hacen más comprensible el texto, además de incluir varios modelos de actas necesarias, lo que facilitará la realización del trabajo a los distintos intervinientes en los contratos de obra.

### Sumario

Introducción.  
Capítulo 1: Concepto de obra. Proyecto de obras.  
Capítulo 2: Delimitación del contrato de obras. El pliego de cláusulas administrativas particulares.  
Capítulo 3: Consideraciones técnicas.  
Capítulo 4: Ejecución del concepto de obras.  
Capítulo 5: Certificaciones y abonos a cuenta.  
Conclusiones.  
Abreviaturas.  
Bibliografía.





## ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



### [Cómo mejorar la contratación pública local: del marco normativo a la práctica tecnológica pasando por el eje de las Diputaciones Provinciales. Claves de bóveda para la modernización](#)

M<sup>a</sup> CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA  
MANUEL J. GARCÍA RODRÍGUEZ

Colección: Premios CEMCI, 16  
ISBN-13: 978-84-16219-68-1

### Resumen

Este trabajo pretende demostrar cómo el uso inteligente de la tecnología puede mejorar la situación de la contratación pública local. Este análisis se desarrolla a lo largo de seis capítulos, en los que se examina el marco legal en materia de contratación pública, partiendo de las Directivas Europeas correspondientes, centrándose en las características especiales de la administración local y destacando el papel que juegan las Diputaciones Provinciales en relación a la contratación. Así mismo, se aborda el modelo de contratación electrónica, junto a las posibilidades que ofrece la ciencia del dato y las aplicaciones de la inteligencia artificial.

### Sumario

Introducción.

Capítulo 1. Directivas de contratación y marco normativo.

Capítulo 2. Un nuevo modelo de contratación para una administración del s. XXI: la importancia de la profesionalización.

Capítulo 3. La dimensión local. Problemática y posible solución: ¿Centrales de contratación?

Capítulo 4. Contratación electrónica y gestión del dato al servicio de la sociedad.

Capítulo 5. El impacto de la ciencia de datos, la Inteligencia Artificial y las tecnologías disruptivas en la mejora de la contratación pública.

Capítulo 6. Prevención y lucha contra la corrupción en la contratación desde una perspectiva tecnológica.

Capítulo 7. Conclusiones y propuestas.

Bibliografía.



## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

BARRIO ANDRÉS, MOISÉS

“El Reglamento (UE) de inteligencia artificial y su impacto en las Entidades Locales”, en: *Cunil, Revista de Estudios Locales*, nº 277/2024, pp. 12-33.

BEJERANO LUCAS, JOSÉ MANUEL

“Las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales. Un régimen para la «eterna» polémica”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2024, pp. 88-98.

CEPA GONZÁLEZ, VICTORIA

“Consideraciones sobre la planificación de una fiscalización con criterios y enfoque de evaluación de la contratación pública bajo criterios de sostenibilidad”, en: *Revista Española de Control Externo*, nº 76/2024, pp. 70-91.

CODINA GARCÍA-ANDRADE, XAVIER

“La promoción del papel internacional de los Gobiernos locales desde el derecho de la Unión Europea”, en: *Claves del Gobierno Local*, nº 46/2025, pp. 67-92.

CRUZ VILLALÓN, JESÚS

“Normas y políticas en la gestión del empleo”, en: *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 175/2024, pp. 15-44.

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN

“La evolución del ordenamiento urbanístico español y su incidencia en el precio de las viviendas”, en: *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 53/2024, pp. 1-6.

FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO

“La transparencia de los sujetos privados que ejercen potestades o prestan servicios públicos”, en: *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 66/2024, pp. 1-51.

FIERRO RODRÍGUEZ, DIEGO

“La malversación de caudales públicos, el enriquecimiento personal y su exclusión de la Ley Orgánica 1/2024 por el Tribunal Supremo”, en: *Diario La Ley*, nº 10561/2024, pp. 1-9.

FUEYO BROS, MANUEL

“Los criterios objetivos de adjudicación en la contratación del sector público versus los objetivos, no siempre públicos, de los criterios de adjudicación. Especial referencia a los criterios automáticos. Parte II”, en: *Cunial. Revista de Estudios Locales*, nº 270/2024, pp. 62-131.

GARCÍA CUEVAS, PAULA

“La Ley estatal de vivienda tras la sentencia del Tribunal Constitucional y la aplicación práctica de medidas por las Comunidades Autónomas”, en: *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, nº 191/2024, pp. 1-8.

GARCÍA VERA, FRANCISCO JAVIER

“El silencio administrativo y la prescripción del derecho a la devolución de ingresos indebidos: a la espera de doctrina legal”, en: *Tributos Locales*, nº 168/2024, pp. 80-99.

GIMENO FERNÁNDEZ, CLÀUDIA

“Críticas y alternativas al modelo español de zonificación urbanística”, en: *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 68/2025, pp. 1-45.

GONZÁLEZ ROMERA, BEATRIZ

“Apertura de datos en las administraciones públicas y gobernanza del dato: *data as a service*. Retos normativos”, en: *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº 39/2024, pp. 320-382.

GUILLÉN CARAMÉS, JAVIER

“Las interrelaciones entre la contratación pública y el derecho de la competencia: medidas de reacción ante conductas colusorias”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 235/2024, pp. 1-31.

GUTIÉRREZ CASTILLO, VÍCTOR LUIS

“La gestión de residuos de actividades de consumo: piedra angular en la transición hacia una economía circular en la Unión Europea”, en: *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº 1/2024, pp. 49-74.

MALAVIA, LLUÍS

“Hacia la nueva tasa (o prestación patrimonial de carácter público no tributaria) de residuos – El sujeto pasivo y otros obligados al pago”, en: *La Administración Práctica*, nº 12/2024, pp. 1-7.

MÁRQUEZ CARRASCAL, ALBERTO

“Preferencias políticas y gobernanza del sistema de educación superior: un análisis del discurso de cuatro casos autonómicos (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid)”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 35/2024, pp. 70-86.

MARTÍN VALERO, ANA ISABEL

“La legitimación activa para la defensa de los derechos e intereses colectivos en el proceso contencioso administrativo: colegios profesionales, asociaciones y sindicatos”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 6/2024, pp. 1-8.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, ANNA-CLARA

“Anticipos de caja fija: agilidad financiera vs control y transparencia”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 12/2024, pp. 1-5.

MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL

“Legitimidad de las acciones positivas para corregir las brechas de género en pensiones: ¿qué hacer cuando la primacía jurídica comunitaria es el mayor obstáculo?”, en: *IgualdadES*, nº 11/2024, pp. 13-42.

MORO CORDERO, M. ASCENSIÓN

“El impacto del Reglamento de Inteligencia Artificial en las entidades locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº III-Especial/2024, pp. 24-40.

MUÑOZ TABERNERO, ÓSCAR ANTONIO

“Videovigilancia y protección de datos. Su afeción a la seguridad ciudadana, la prevención y la persecución de la delincuencia”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2024, pp. 86-96.

NUÑO GÓMEZ, LAURA; MARTÍNEZ DE ARAGÓN LÓPEZ, LARA

“Disposiciones constitucionales en materia de igualdad de mujeres y hombres: análisis comparado en América Latina y España”, en: *Revista de Derecho Político*, nº 120/2024, pp. 263-288.

PALACIOS BARSANZ, MIGUEL

“Consolidación de las cuentas anuales de las entidades locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10/2024, pp. 49-57.

RUIZ PÉREZ, ADRIÁN

“La nueva regulación de la limitación del precio de alquiler de viviendas: el índice de precios de referencia y su aplicación en zonas de mercado residencial tensionada”, en: *Práctica Urbanística. Revista Mensual de Urbanismo*, nº 1887/2024, pp. 1-10.

SÁNCHEZ ORTEGA, LUCÍA

“El contrato publicitario de patrocinio en el ámbito del sector público. Visión crítica y realista del sector público como patrocinador”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 63/2024, pp. 1-50.

SEDEÑO LÓPEZ, JOSÉ FRANCISCO

“Despoblación, capacidad económica y mínimo vital: a propósito de la modulación de la carga tributaria en la España despoblada por motivos de justicia tributaria”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 201/2024, pp. 157-192.

SOTO MOYA, M.<sup>a</sup> DEL MAR

“La fiscalidad de las estancias turísticas: la competencia local para gravar las pernoctaciones en viviendas de uso turístico”, en: *Claves del Gobierno Local*, nº 39/2024, pp. 301-328.



VERCHER NOGUERA, ANTONIO

“Algunas reflexiones sobre la tendencia de los índices de la contaminación del aire y su regulación normativa. Las zonas de bajas emisiones y la intervención de la Fiscalía”, en: *Diario La Ley*, nº 10603/2024, pp. 1-7.







## 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*

