

Revista digital CEMCI

Número 67: julio a septiembre 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

- Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ: La implantación real de la circularidad en la gestión del ciclo integral del agua en Andalucía tras aprobación de la Ley de Economía Circular Andaluza. ¿realidad o quimera?
- 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.
- Francisco Javier ZATARAIN y VALDEMORO: Control de legalidad y fiscalización del empleo público.

3.- Trabajos de evaluación

- Jose Antonio ARIAS LOMBARDEO: Gobierno local inteligente y soberano: una propuesta estratégica para la implementación de IA de código abierto en la provincia de Lugo
- Antonio MORALES GUARDIA: Eficiencia en la iniciativa económica y la prestación de servicios públicos frente a la discrecionalidad en la potestad de gestión de las entidades locales
- María del Carmen MORENO MARTÍNEZ: El Algarrobico: estudio de un caso donde la protección de la ordenación del territorio y la restauración de la legalidad urbanística adquieren una especial dimensión en sede judicial

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 llevando a cabo el Plan General de Acción del CEMCI 2025, segundo de los cuatro previstos para el período 2024-2027. El [Plan General de Acción](#) está elaborado por la Dirección del CEMCI y 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. El Plan General de Acción para el año 2025 incluye un conjunto importante de actividades y servicios realizados a través de sus pilares básicos de actuación, que son formación, investigación y documentación y publicaciones, y teniendo siempre como baluarte la mejora continua, las nuevas tecnologías y el formato digital, que tendrá un especial protagonismo.

Entre todas las actividades celebradas, deseamos destacar el [Congreso conmemorativo del 50 Aniversario del CEMCI](#), 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. En la página 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 Dña. Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA), PPL en la Universidad de Cádiz, que nos ofrece un interesante artículo sobre “La implantación real de la circularidad en la gestión del ciclo integral del agua en Andalucía tras aprobación de la Ley de Economía Circular Andaluza. ¿Realidad o quimera?”, en el que analiza los requisitos que se precisan para que se puedan poner en marcha las políticas necesarias y facilitar la aplicación de estrategias que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua.

A continuación, se ha incluido el artículo de Dña. Alicia SOLANA PÉREZ, Directora del CEMCI, 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”, centrado en el papel actual del sistema de aprendizaje en el sector público, con especial atención al sector público local, reflexionando sobre el liderazgo y la responsabilidad en este proceso, así como en la forma en la que se debe enfocar el modelo de aprendizaje.

Para terminar la sección, se incluye un trabajo sobre el “Control de legalidad y fiscalización del empleo público”, elaborada por D. Francisco Javier ZATARAIN y VALDEMORO, Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), en el que realiza un análisis de los conflictos que se plantean jurisdiccionalmente en materias relacionadas con el estatuto del empleado público.

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. Jose Antonio ARIAS LOMBARDEO, Jefe de la Sección de Innovación y participación ciudadana. Diputación Provincial de Lugo, sobre “Gobierno local inteligente y soberano: una propuesta estratégica para la implementación de IA de código abierto en la provincia de Lugo”, presentado para obtener el Certificado de Aprovechamiento del Curso Inteligencia artificial aplicable a las entidades locales.

A continuación le sigue el Trabajo de Evaluación de D. Antonio MORALES GUARDIA, Jefe de las Áreas de Urbanismo, Arquitectura, Patrimonio e Infraestructuras del Excmo. Ayuntamiento de Alcalá la Real (Jaén), sobre la “Eficiencia en la iniciativa económica y la prestación de servicios públicos frente a la discrecionalidad en la potestad de gestión de las entidades locales”, presentado para la obtención del Diploma de especialización en Derecho Público Local.

Para finalizar presentamos el Trabajo de Evaluación de Dña. María del Carmen MORENO MARTÍNEZ, Funcionaria de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional, Subescala de Secretaría categoría de Entrada, Vicesecretaria del Ayuntamiento de Níjar (Almería), elaborado para la obtención del Certificado de Aprovechamiento del Curso Procedimiento de protección y restauración de la legalidad urbanística y procedimiento sancionador en urbanismo, y que trata sobre “El Algarrobico: estudio de un caso donde la protección de la ordenación del territorio y la restauración de la legalidad urbanística adquieren una especial dimensión en sede judicial”.

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 67/2025

LA IMPLANTACIÓN REAL DE LA CIRCULARIDAD EN LA GESTIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA EN ANDALUCÍA TRAS APROBACIÓN DE LA LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR ANDALUZA. ¿REALIDAD O QUIMERA?

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ.

Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA), PPL en la Universidad de Cádiz.

RESUMEN

En este trabajo se analizan los requisitos que se precisan para que la implantación de la circularidad en las Aguas en la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de gestión del ciclo integral del agua sea una realidad palpable y no una mera quimera, esto es, que se puedan poner en marcha las políticas necesarias y facilitar la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas, lo primero que debe producirse es, de una vez por todas, la aprobación de la nueva regulación a nivel reglamentario del Ciclo Urbano del Agua en Andalucía, que la Ley de Aguas de Andalucía reclamaba ya en el año 2010 y que aún en marzo de 2025 no se ha aprobado.

ABSTRACT

This paper analyzes the requirements needed for the implementation of circularity in Waters in the Autonomous Community of Andalusia in terms of management of the entire water cycle to be a palpable reality and not a mere chimera, that is, that the necessary policies can be implemented and facilitate the application of strategies or solutions that enable the application of circular economy criteria in the management of the entire water cycle, moving from a linear system of using, purifying and discharging water to circularity in waters, the first thing that must happen is, once

and for all, the approval of the new regulation at the regulatory level of the Urban Water Cycle in Andalusia, which the Andalusian Water Law already called for in 2010 and which has not yet been approved in March 2025.

PALABRAS CLAVE

Economía Circular, Agua, Servicios Urbanos del Agua en Andalucía, Ciclo Integral del Agua.

KEY WORDS

Circular Economy, Water, Urban Water Services in Andalusia, Comprehensive Water Cycle.

SUMARIO:

1. El Agua como uno de los sectores clave regulados en la Ley de Economía Circular de Andalucía.
2. Regulación de la circularidad en las Aguas en la Ley de Economía Circular de Andalucía.
3. Regulación actual de los Servicios Urbanos del Agua en Andalucía.
4. Propuestas para la implantación real de la Circularidad de los Servicios Urbanos del Agua en Andalucía en su futura regulación.
5. Bibliografía.

1. EL AGUA COMO UNO DE LOS SECTORES CLAVE REGULADOS EN LA LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA.

Como todo el mundo sabe, el agua es un recurso esencial para la vida humana, cuya gestión es uno de los principales retos actuales y futuros, debido a los problemas de su disponibilidad limitada (es cada vez más escaso) y su escasa reutilización, especialmente en Andalucía (que acoge, entre otras, a la Cuenca del Guadalquivir, además de la del Tinto-Odiel-Piedras y las Cuencas Mediterráneas Andaluzas), por lo que no es sorprendente que la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (en adelante, también, la LECA) le dedique todo un capítulo, en concreto el Capítulo VI, bajo la denominación de “Implantación de la circularidad en las aguas”.

El resto de Sectores Clave cuyas cadenas de valor están especialmente previstos y regulados en la LECA, junto con el Agua, son los siguientes:

- Aparatos electrónicos, electrodomésticos, baterías y vehículos.
- Embalajes, plásticos y envases.
- Alimentos, nutrientes y bioproductos.
- Construcción y vivienda.
- Productos textiles.

Tal y como se señala ya en su propia Exposición de Motivos, el objetivo de la LECA en esta materia de gestión del Agua es, aplicando la filosofía general que inspira toda la norma, abandonar el modelo lineal basado en usar, depurar y verter y avanzar hacia una gestión circular de las aguas que permita su utilización de una manera más eficiente, garantizando la satisfacción de la demanda de agua e intentando equilibrar el desarrollo regional y sectorial.

Objetivos más que loables, y que podrían parecer sencillos de implementar, aunque como muy bien ha advertido SEDEÑO LÓPEZ, “*se debe reconocer que sobre*

los recursos hídricos recaen diferentes títulos competenciales, lo que dificulta su correcta gestión”¹.

2. REGULACIÓN DE LA CIRCULARIDAD EN LAS AGUAS EN LA LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA.

Tal y como se indica en la propia Exposición de Motivos de la LECA, *“partiendo de la aplicación de los principios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, el Capítulo VI contiene una regulación que pretende lograr un aprovechamiento eficiente del agua, la aplicación de sistemas circulares de consumo, el fomento de la gestión sostenible del drenaje pluvial y la utilización de aguas regeneradas, con especial atención a las masas de agua clasificadas en mal estado, así como al uso de lodos de depuradora”.*

Así, el primer artículo de dicho Capítulo, el 59, se ocupa de la regulación de la ***Economía circular en las aguas***, y establece que las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, realizarán las siguientes actuaciones:

1. Pondrán en marcha las políticas necesarias y facilitarán la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la **gestión del ciclo integral del agua**, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas. A estos efectos, añade la norma, se tendrán como objetivos conseguir el buen estado y la adecuada protección de las masas de agua, la satisfacción de las demandas de agua existentes y el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

¹ Vid., SEDEÑO LÓPEZ, F., ¿Hacia una economía circular en Andalucía? Comentarios a la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, Revista CENTRA de Ciencias Sociales nº 1, vol. 2, 2023, p. 51.

2. Promoverán una gestión sostenible de los recursos hídricos, la optimización de la eficiencia hídrica y la reducción de las pérdidas de agua en las redes de transporte y distribución, mediante planes de mejora y programas de revisión y mantenimiento sistemático y periódico de sus instalaciones.
3. Promoverán la innovación e investigación en el rediseño y desarrollo de los procesos productivos y servicios, de forma que se reduzca el consumo de agua o se incorpore un mayor porcentaje de aguas reutilizadas en las instalaciones y procesos de producción.
4. Promoverán la participación, colaboración y cooperación entre grupos de investigación, asociaciones y entidades sociales y empresariales a través del intercambio de conocimientos, experiencias y la transferencia de información relacionada con la optimización de consumos y con la reutilización de agua².

Y por último, se añade que las entidades prestadoras de servicios de agua y las comunidades de usuarios de aguas, implantarán sistemas digitales de gestión de los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas que permitan una gestión eficiente y transparente, así como un adecuado control por parte de las Administraciones competentes. A cuyos efectos, se prevé en la Disposición Final 13^a que estas previsiones serán de aplicación en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley.

Por su parte, el art. 60 regula la ***Planificación de medidas de circularidad en las aguas***, que deberá comprender, al menos, los siguientes aspectos:

1. Análisis de la oferta potencial de agua regenerada y de su demanda.
2. Análisis de las posibles sinergias para la reutilización del agua en el ámbito local.

² Y añade la propia norma que “Reglamentariamente podrán establecerse usos obligatorios de agua regenerada, tanto en actuaciones públicas como privadas, que deberán cumplir con los niveles de calidad y demás requisitos definidos en la normativa vigente en materia de aguas regeneradas”.

3. Definición de las infraestructuras de producción de agua regenerada que eleven la calidad del efluente de salida hasta hacerlo compatible con los usos previstos y de los medios necesarios para su distribución.
4. Promoción de la reutilización de agua para usos agrícolas, industriales, recreativos y ambientales a través de incentivos para el empleo de agua regenerada.
5. Estudio de la conveniencia de la reutilización de agua para usos ambientales, tales como control de la intrusión salina, recarga de acuíferos, riego de bosques, silvicultura y mantenimiento de humedales y caudales mínimos, entre otros.
6. Fomento de la reutilización de agua para usos urbanos, incluyendo el baldeo de calles y riego de zonas verdes, entre otros.
7. Estudio económico de los costes de regeneración, conforme establece el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR).

El art. 61 regula las *Técnicas de drenaje sostenibles* lo que es tanto como hablar de la recogida separativa de las aguas pluviales con el objetivo de que sean reutilizadas o regeneradas. Así, se prevé que en el diseño de proyectos de urbanización se contemplarán las medidas necesarias para promover sistemas circulares en el agua previstos en la propia LEC, y en particular:

- a) El control de la escorrentía de agua superficial urbana, mediante el empleo de pavimentos permeables, y medidas de recuperación y reutilización de las aguas pluviales.
- b) La instalación y mantenimiento de sistemas de infiltración o control en origen, la reducción del volumen de agua de escorrentía y su contaminación, y el mantenimiento de sistemas de transporte del agua pluvial permeables que permitan el transporte o su almacenamiento temporal.

- c) La instalación y mantenimiento de sistemas de tratamiento pasivo en grandes espacios abiertos, como humedales artificiales para reducir el volumen de escorrentía, los sólidos en suspensión y la contaminación por metales pesados.
- d) La instalación de sistemas de captación de aguas pluviales y tanques de tormenta dirigidos a redes separativas.

Y en el caso de los proyectos de construcción y edificación promovidos por las Administraciones autonómica y local, se incluirán, además de los criterios anteriores, otras medidas encaminadas a la recuperación y reutilización del agua, la gestión sostenible del drenaje pluvial, el uso eficiente del agua y las nuevas formas de obtención y almacenamiento de agua.

Por su parte, el art. 62 se ocupa de la ***Economía circular para alcanzar los objetivos ambientales en las masas de agua***, señalando que los titulares de derechos de uso privativo de aguas procedentes de masas de agua clasificadas como en mal estado en los correspondientes planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas competencia de la Administración de la Junta de Andalucía deberán tratar de corregir los efectos negativos que dicho uso genere sobre el estado de las masas de agua y alcanzar antes de 2028 los objetivos medioambientales previstos en el art. 92 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, de acuerdo con su disposición adicional undécima³.

Y se añade que cuando dichos usos privativos generen vertidos al dominio público hidráulico o el dominio público marítimo-terrestre con volumen anual superior a un hectómetro cúbico, sus titulares deberán compensar la captación de aguas mediante el tratamiento adecuado de regeneración para su posterior reutilización de, al menos, la

³ A estos efectos, señala la propia norma que “*La Administración hidráulica de la Junta de Andalucía podrá eximir, a propuesta de los titulares de los derechos, de la obligación de regenerar sus aguas residuales depuradas cuando no exista tecnología para obtener la calidad requerida por los posibles usos, el coste del tratamiento sea desproporcionado o su contribución al cumplimiento de los objetivos de la planificación hidrológica no sea significativa*”.

mitad del volumen de aguas residuales producido. Los titulares que lleven a cabo estos tratamientos, con los niveles de calidad especificados en la legislación vigente, tendrán derecho al uso de dichas aguas regeneradas, siempre que sea compatible con la planificación hidrológica y se destinen a alguno de los siguientes usos:

- a) Recarga de acuíferos.
- b) Usos propios del titular que mejoren el estado de las masas de agua.
- c) Regadíos en régimen de servicio público que mejoren el estado de las masas de agua, previo convenio con los titulares de las tierras a regar autorizado por la Administración.
- d) Otros usos que mejoren el estado de las masas de agua.

En todo caso, las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, deberán priorizar **(i)** las ayudas e inversiones a la modernización y mejora de regadíos para aquellas zonas regables pendientes de modernizar y aquellas cuyas aguas procedan de masas de agua clasificadas en mal estado por la planificación hidrológica, especialmente se priorizarán las actuaciones más eficientes en la mejora del estado de las masas de agua, **(ii)** las ayudas e inversiones para la reutilización de aguas regeneradas y a la desalación de aguas que pretendan alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica y la mejora en la calidad de las masas de agua o recarga de acuíferos, y **(iii)** la tramitación de los procedimientos administrativos relativos a la construcción, explotación y uso de aguas regeneradas y desaladas frente a aquellas solicitudes que pretendan usos del agua procedentes de masas de aguas superficiales o subterráneas.

Por su parte, el art. 64 se ocupa de las *Aguas regeneradas*, y lo hace señalando en primer lugar que la calidad del agua regenerada debe ser, al menos, la prevista en la normativa de aplicación vigente en cada momento para la recarga de acuíferos, siendo responsabilidad del titular del derecho a la reutilización de las aguas regeneradas el alcanzar la calidad exigida por dicha normativa en función del uso al que vayan destinadas.

Dicho titular de autorizaciones de vertido y de autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas regeneradas estará obligado a registrar continua y periódicamente el volumen y turbidez del agua vertida y del agua regenerada, así como a llevar a cabo los controles de calidad previstos en la normativa de aplicación. Dichos controles deberán realizarse, verificarse y acreditarse por una entidad colaboradora de la Administración hidráulica⁴.

Y por último, el art. 65 regula el *Plan para la reutilización de los lodos procedentes de depuración*, señalando que la Consejería competente en materia de medio ambiente impulsará medidas destinadas:

- a) A la actualización del marco normativo donde se regulen los tratamientos a los que tienen que ser sometidos los lodos para asegurar su estabilidad e higienización, para facilitar el almacenamiento y evitar tanto las molestias en su aplicación como la posible transmisión de patógenos.
- b) Al incremento de la calidad de los residuos mediante el control de vertidos, con objeto de conseguir un material con un contenido mínimo en metales pesados que facilite el cumplimiento de las limitaciones establecidas para su uso agrícola.
- c) Al control sobre la clasificación de residuos acuosos, como aguas residuales y su posible aceptación en depuradoras de aguas urbanas.

3. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA EN ANDALUCÍA.

Tal y como hemos señalado en otras ocasiones⁵, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía hay que partir, como no podía ser de otra forma, de las

⁴ A dichos efectos, cuando la Consejería competente en materia de aguas los requiera, los titulares de autorizaciones de vertido y autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas regeneradas deberán remitir por vía telemática la información relativa a los parámetros de calidad establecidos por la legislación y normativa vigentes, priorizando su remisión continua en función de la importancia ambiental del vertido o de la reutilización de aguas regeneradas autorizados.

⁵ Este trabajo trae causa, en parte, de la Comunicación que bajo el título de "Propuestas para un nuevo régimen jurídico de los servicios urbanos del agua en Andalucía" presentó su autora en el XIX Congreso

previsiones que sobre esta materia se contienen en la norma suprema del Ordenamiento Jurídico en Andalucía, es decir, del Estatuto de Autonomía para Andalucía⁶ (en adelante, también, el EAA).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su versión reformada en el año 2007⁷, incluye dentro del Título dedicado al medio ambiente un precepto que compele a todos los poderes públicos y Administraciones andaluzas a proteger el ciclo integral del agua, y a promover “*su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general*” (art. 197.3 EAA); añadiendo el art. 201 que “*1. Los poderes públicos de Andalucía promoverán políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección. 2. Dichas políticas se dirigirán, especialmente en el medio urbano, a la protección frente a la contaminación acústica, así como al control de la calidad del agua, del aire y del suelo*”; y señalando además entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el de “*la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante (...) la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución*” (art. 10.7º EAA).

Asimismo, la calidad del agua también es mencionada como uno de los principios rectores de la actividad de los poderes públicos andaluces (art. 37.20º). Junto a lo anterior, el Estatuto atribuye a la Junta de Andalucía competencias en la planificación, gestión y control del dominio público hidráulico y la dotación de infraestructuras destinadas a la garantía del suministro, el ahorro y el uso eficiente del agua (art. 50 y 57.3 EEA); sin perjuicio, claro está, de las importantes competencias que en relación al ciclo integral del agua de uso urbano atribuye a las entidades locales la legislación, tanto la básica como la de desarrollo, contenida en esencia en la Ley 5/2010

de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado a finales de enero de 2025, a la cual nos remitimos in extenso, dadas las limitaciones de extensión del presente trabajo.

⁶ En su versión aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁷ Sobre estos contenidos del EAA de 2007, vid., in extenso, la obra colectiva de BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., RODRÍGUEZ, A., MONTILLA MARTOS, J.A., y RUIZ ROBLEDO, A., *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007.

de autonomía local de Andalucía, que atribuye a los Municipios andaluces competencias de ordenación, gestión, prestación y control de los distintos servicios que integran el ciclo urbano del agua (art. 9.4).

Por su parte, el art. 51.1 del Estatuto declara la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, entre otros aspectos, sobre: “c) La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua”. Por su parte, el apdo. 2º del art. 51 añade que “corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal”.

Todas estas competencias fueron ordenadas en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano, y la gestión de los recursos hídricos en general, por la antes citada Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía que, en el marco de las disposiciones básicas estatales sobre régimen local (Ley de Bases del Régimen Local⁸) y aguas (Texto Refundido de la Ley de Aguas⁹), atribuye a la Administración autonómica importantes competencias en orden a la regulación de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral y de organización del modelo de gestión, y hasta de prestación misma de las fases supramunicipales de ciclo cuando “falla” el modelo asociativo o consorciado entre los entes locales. Desde este punto de vista, queda claro que la Ley de Aguas tuvo muy en cuenta el papel que el propio Estatuto de Autonomía otorga en esta materia a los entes locales; y, en particular a los Ayuntamientos, a quienes se les

⁸ Ley 7/1985. De 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁹ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

atribuyen competencias sobre la “Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: (...) abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales” (art. 90.1.d).

Finalmente, este marco competencial debe ser completado, como no puede ser de otra forma, con las disposiciones de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, aprobada tan solo mes y medio antes que la Ley de Aguas, que además de conferir a los Ayuntamientos competencias sobre “*el control sanitario oficial de la calidad del agua de consumo humano*” (art. 9.13.h), atribuye a los municipios andaluces, como competencia propia, (art. 9.4), la “Ordenación, gestión, prestación y control” en todas las fases que componen el ciclo urbano del agua (art. 9.4), sin diferenciar si dichas competencias exceden o pueden exceder el término municipal y desarrollarse total parcialmente a escala supramunicipal.

En este sentido, es claro que la Ley de Autonomía Local andaluza va mucho más allá que la Ley de Bases de Régimen Local en la atribución de competencias sobre los servicios del ciclo integral a los municipios¹⁰, pues ésta limita la competencia en este ámbito a la prestación de los servicios de “suministro de agua”, el “alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales” (art. 25.1). Junto a ello, el art. 26 prevé que el suministro “domiciliario de agua potable y el alcantarillado” son, además, de prestación obligatoria en todos los municipios (por sí mismos o asociados), declarándose a tal efecto la reserva del servicio público de “abastecimiento y depuración de aguas” (art. 86).

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, esto es, la Comunidad Autónoma más grande y diversa de España, la prestación de los Servicios Urbanos del Agua (esto es, el abastecimiento domiciliario de agua potable) está regulada por una normativa con más de tres décadas de vigencia.

¹⁰ Sobre la importancia de las administraciones locales en la prestación de los servicios urbanos del agua, *vid.*, ESTEVE PARDO, J., El municipio como garante de los servicios urbanos del agua, en la obra colectiva El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua, ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., Tirant lo Blanch, 2020, págs. 25 a 47.

En efecto, y pese a varios intentos de actualización que nunca han llegado a aprobarse definitivamente, aún sigue vigente el Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario del Agua en Andalucía¹¹. Una norma que, en su momento fue completamente pionera en su tiempo y un verdadero ejemplo de regulación sectorial para otras muchas Comunidades Autónomas, pero que está obsoleta en muchos aspectos, y no solo por el tiempo transcurrido desde su aprobación, que ha provocado su obsolescencia en aspectos técnicos, tecnológicos y también jurídicos, sino también por regular sólo las fases más centrales y estrictamente municipales del ciclo urbano del agua (abastecimiento domiciliario y -con mayores carencias- el saneamiento) sin atender a las de ámbito más “supramunicipal” (aducción y depuración) ni mucho menos la visión “integral” del mismo.

Por ello, y consciente de esta necesidad regulatoria, la propia la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, que acogió los principios y objetivos de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante, también, la “Directiva Marco de Aguas”), remitió muchas de sus previsiones al desarrollo reglamentario en su Disposición Final 5ª.

En concreto, en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano, los dos grandes aspectos en los que la Ley de Aguas de Andalucía reclamaba ya en el año 2010 su desarrollo reglamentario (que aún en marzo de 2025 no se ha aprobado, si bien es cierto que después de varios años de espera, incluidos dos procesos de consulta pública previos, la Consejería competente en la materia ha aprobado un nuevo proceso de consulta pública previa, mediante la Resolución de la Secretaría General del Agua por la que se establece el trámite de consulta pública –que se ha extendido ente el 5 y el 24 de diciembre de 2024- para la elaboración del proyecto de decreto por el que se aprobaría el Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía) son, en primer lugar, las cuestiones relativas a la gestión de las infraestructuras y las prestaciones que requieren los distintos servicios que integran el ciclo integral, lo que incluye la relación entre las entidades prestatarias y los usuarios, el régimen de sus respectivos derechos y

¹¹ Modificado posteriormente por el Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

obligaciones y las relaciones entre las entidades distribuidoras y suministradoras; así como los requerimientos técnicos de los distintos servicios e instalaciones, junto con los aspectos económico-financieros del contrato, que se traducen en la factura del agua.

Pues bien: a todos los factores anteriores y dificultades anteriores, hay que añadir algo que no es menos importante, dada la enorme complejidad de la realidad del consumo urbano de agua en Andalucía, que está marcada por importantes desequilibrios debidos a múltiples variables, entre las que destacan la fragmentación territorial de los modelos de gestión, su propia diversidad organizativa, o la irregular implantación de modelos de gestión supramunicipal que propicien mayores inversiones en infraestructuras, más agilidad en las prestaciones y la modernización de los servicios. Todos esos factores se traducen en diferencias en la calidad o el precio del agua, lo que repercute significativamente en la ciudadanía, creando desigualdades que deben ser corregidas por la normativa reguladora.

Y por si todo ello no fuera suficiente, hay que tener en cuenta el mandato previsto en el art. 59 de la LECA, cuando señala que la Administración autonómica debe poner en marcha las políticas necesarias y facilitar la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la **gestión del ciclo integral del agua**, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas.

Por todo ello, es más que evidente que se precisa la aprobación cuanto antes de una nueva regulación del ciclo urbano del agua en Andalucía, para forjar unas nuevas bases jurídicas que propicien una mayor homogeneidad e integración de los diversos servicios del ciclo urbano del agua en los diferentes territorios de Andalucía, sin renunciar a los aspectos puntuales ligados a la mejora y uniformización de los modelos de prestación, de forma que se evite la disparidad entre los niveles de calidad y eficiencia, el grado de implantación de los servicios y el desarrollo de sus infraestructuras y la diversidad de precios del agua actualmente existente en el territorio andaluz.

4. PROPUESTAS PARA LA IMPLANTACIÓN REAL DE LA CIRCULARIDAD DE LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA EN ANDALUCÍA EN SU FUTURA REGULACIÓN.

Si nos centramos exclusivamente en el ámbito de la prestación de los servicios urbanos del agua en Andalucía (dejando, por tanto, el modelo de gestión, esto es, el desarrollo reglamentario del ejercicio de las competencias de organización y las relaciones interadministrativa¹²) y en las previsiones recogidas en el art. 59 de la LECA sobre la gestión del Ciclo Integral del Agua, en nuestra opinión, la nueva norma deberá regular, al menos, cuatro grandes bloques de cuestiones, que son las siguientes:

- a) El régimen de derechos y obligaciones de los usuarios y entidades prestadoras de los distintos servicios, que debe conformar la parte más dogmática y novedosa de la nueva regulación;
- b) El ciclo del agua de uso urbano en su dimensión o extensión “integral”, y que dada su complejidad en el territorio andaluz (al que hemos hecho referencia con anterioridad), deberá ser la parte más extensa y prolija de la nueva regulación;
- c) Los aspectos económico-financieros de la gestión del ciclo y,
- d) El régimen disciplinario o sancionador, con sus correspondientes infracciones y sanciones.

Veamos cada uno de estos bloques, siquiera de forma somera, incluyendo las cuestiones que entendemos que deben ser objeto de la pretendida nueva regulación, y donde el papel de las Entidades Locales debe ser predominante:

A) BLOQUE 1: régimen de derechos y obligaciones de los usuarios y entidades prestadoras de los distintos servicios.

La primera cuestión a regular debe ser todo el bloque de los derechos y obligaciones de los intervinientes en el ciclo. Así, junto a la tradicional regulación de

¹² Sobre este asunto, nos remitimos de forma amplia a la obra conjunta de ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Tirant lo Blanch, 2020.

los que nacen de la relación contractual entre los usuarios de los distintos servicios del ciclo integral y las entidades gestoras de los mismos, se deberán abordar cuestiones más novedosas y relevantes, como son las relaciones entre las entidades suministradoras y distribuidoras; el régimen de fraudes, incidencias y reclamaciones; el régimen de la información ambiental y la relativa al ciclo urbano del agua y sus infraestructuras que ha de suministrarse, así como la participación ciudadana.

Y un apartado especial merece uno de los aspectos que debe regular cuanto antes la nueva normativa, como es el ejercicio del llamado **“Derecho Humano al Agua”**, incluido en la Ley de Aguas Andaluza (que ya en su exposición de motivos en el año 2010 señalaba como uno de sus objetivos últimos, el de “garantizar a la población un suministro adecuado de agua en condiciones, además, de calidad”) en virtud de la Disposición Final 4ª de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía¹³, que hacía una remisión expresa a su desarrollo de carácter reglamentario, cosa que aún no se ha producido.

Como es sabido, el Derecho Humano al Agua, como el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento, fue reconocido de forma expresa por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010, mediante su Resolución A/RES/64/292, y según la Organización Mundial de Salud este Derecho consiste en “la garantía de una

¹³ En concreto, señala la Disposición Final 4ª de la Ley 8/2018, de medidas frente al cambio climático en Andalucía, que *“Se introduce una nueva Disposición adicional decimosexta a la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía, con la siguiente redacción: Los principios de utilización solidaria del agua, de igualdad de trato y de protección de la salud de los usuarios contemplados en el artículo 5 de esta Ley, unidos a la finalidad de atender las necesidades básicas de consumo doméstico a un precio asequible a la que se refiere el artículo 111 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, amparan la garantía y protección del derecho humano al agua, entendido como el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como el saneamiento. Las condiciones de prestación y acceso al derecho humano al agua, concebido como mínimo vital, serán objeto de desarrollo reglamentario en la disposición administrativa de carácter general que contemple las relaciones entre las entidades que prestan los distintos servicios que componen el ciclo integral del agua de uso urbano y los usuarios de los mismos. Las personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión social que acrediten dicha condición ante la Administración responsable de los servicios del ciclo integral podrán ser objeto de bonificación al suministro mínimo vital de agua y al saneamiento básico, en los términos en que reglamentariamente se determinen”*.

dotación mínima de entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas”¹⁴.

Así pues, la regulación en Andalucía de ese Derecho como garantía de un suministro y un saneamiento básico de carácter universal y a un precio asequible e igualitario, precisa definir un tramo o bloque básico de prestación -y de tarificación- que presenta retos importantes para el gestor del servicio, pues a día de hoy la realidad de la gestión en la mayoría de localidades andaluzas está lejos de permitir conocer los parámetros que sirven para definir el Derecho Humano al Agua en lo relativo, por ejemplo, a la individualización del consumo persona/día o al número de componentes de la unidad familiar, para lo que la nueva normativa deberá plantear alternativas factibles en caso de que no pueda afinarse dicho consumo.

Además, y tal y como se señala en la Disposición Adicional 16^a de la Ley de Aguas de Andalucía, introducida por la Disposición Final 4^a de la Ley de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, junto a la regulación de un Derecho Humano al Agua de estas características, se deberá abordar la regulación, como cosa distinta del Derecho Humano al Agua, de las situaciones de vulnerabilidad social, a las que se deberá dar un tratamiento unitario para todo el territorio andaluz, de forma que se estandaricen algunas fórmulas exitosas que a título particular vienen aplicando algunas entidades suministradoras en la comunidad autónoma andaluza, ya que en estos supuestos, deberán ser los servicios sociales municipales los que dispongan de un procedimiento para identificar las situaciones de necesidad.

Y por último, dentro de este gran bloque, debería tener cabida en la nueva regulación una serie de parámetros y estándares de calidad homogéneos en materia de transparencia y participación, cuestiones altamente demandadas tanto por las organizaciones de consumidores y usuarios como por el Defensor del Pueblo Andaluz,

¹⁴ Para más información sobre este Derecho, *vid., in extenso*, LARA GARCÍA, A., y DEL MORAL ITUARTE, L., El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano. *Relaciones Internacionales*, Núm. 45, 2000, págs. 305 a 326.

que han venido reivindicando en los últimos años la necesidad de dotar a la gestión urbana del agua de mayores cotas de participación y transparencia. Buena parte de esas demandas podrían canalizarse a través de la creación y regulación de un Observatorio del Agua en Andalucía.

B) BLOQUE 2: regulación del ciclo del agua de uso urbano en su dimensión o extensión “integral”.

En nuestra opinión, este bloque o apartado debería incluir la regulación de aspectos como la introducción de las comunicaciones electrónicas, la simplificación de trámites, el cómputo del consumo y el flujo del agua en las distintas fases del ciclo, la actualización del régimen metrológico y de verificación de contadores, los requerimientos técnicos para orientar el funcionamiento de los servicios al objetivo último de su individualización en razón de su utilización real y efectiva, la clarificación de las responsabilidades respectivas entre los usuarios y las entidades prestadoras, la traslación de los criterios de sostenibilidad, eficiencia y calidad a todas las fases del ciclo, la regulación del contrato, etc., permitirán dotar a la Comunidad Autónoma de una norma actualizada y moderna que pueda ser también referencial para otras Administraciones como en su día lo fue el Reglamento andaluz de Suministro. En este sentido, será esencial trazar con claridad -y no traspasar- la línea divisoria de las competencias de las Diputaciones y Municipios en la materia, pero sin abandonar la pretensión homogeneizadora que legitiman las competencias autonómicas en orden a regular un mínimo común denominador normativo que impida divergencias no justificadas en el alcance, la calidad y hasta el precio de los servicios del ciclo integral.

C) BLOQUE 3: aspectos económico-financieros.

Siendo los Servicios Urbanos del Agua servicios públicos, su viabilidad (regularidad, disponibilidad, calidad de la prestación) imponen la necesaria regulación de un régimen de financiación de los gestores de los mismos (sean públicos o privados) basado en la cobertura de sus costes y la recuperación de las inversiones que realicen,

incluyendo cuando proceda un margen razonable de beneficio industrial, algo que nada tiene que ver con el traspaso del riesgo operacional a los concesionarios de servicios.

De ahí que entendamos que en la nueva regulación de la parte económico-financiera (centrada en la regulación de los elementos generales de las tasas y tarifas¹⁵ sobre el abastecimiento, saneamiento y depuración, debería sentar las bases para asentar los elementos comunes del régimen económico del agua en toda Andalucía, de forma que (siempre desde el respeto al principio de autonomía local) se refuerce la seguridad jurídica de entidades prestadoras y de los propios usuarios, y siempre bajo el prisma de la prestación del servicio y no como una actividad meramente de carácter mercantil¹⁶.

En ese contexto, la nueva normativa, manteniendo la misma regulación en aspectos troncales como los criterios y estructuras tarifarias, debería incorporar importantes avances en cuestiones como el carácter finalista de los ingresos, de forma que la recaudación que se obtenga de la aplicación de las tarifas solo pueda dedicarse a la explotación, mantenimiento o mejora de los servicios del ciclo integral.

Además, deberán darse los pasos para avanzar en una importante simplificación de la factura del agua en Andalucía, para que sea suficientemente clara para los usuarios, debiendo contener desglosado cada concepto del servicio y sin que induzca a dudas sobre la naturaleza de los elementos facturados. Y en este ámbito serán fundamentales las medidas que se incluyan en aras de favorecer la máxima transparencia del régimen tarifario, potenciándose la obligación de suministro de información por parte de las entidades prestadoras del servicio para conseguir un mayor grado de conocimiento por parte de la ciudadanía del coste del agua. Y tan importante como lo anterior es que se apueste por una facturación de los consumos reales del modo más individualizado posible, sin perjuicio de establecer un sistema tramos o bloques de tarificación progresiva que penalice los consumos excesivos y bonifique el ahorro y el

¹⁵ Sobre este tema, *vid., in extenso*, el trabajo de VILLAR ROJAS, F. J., “El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela”, Revista Derecho PUCP, núm. 76, 2016.

¹⁶ BABIANO, L., Agua urbana: mercantilización y resistencia social en España, *Revista Agua y territorio* Nº. 6, 2015, págs. 133 a 141.

consumo más eficiente. Ello, unido al impulso de la mejora de los instrumentos de medición, redundará en mayor concienciación y ahorro ambientales.

Por otra parte, y vinculado al Derecho Humano al Agua, se deberán incluir los principios que inspiren la regulación de las deducciones o exenciones de la tarifa, especialmente en el caso de situaciones de especial vulnerabilidad social. Todo ello, partiendo del principio de recuperación de costes sociales y medioambientales, de gestión y del recurso, consagrado en la Directiva Marco de Aguas, y sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Directiva en relación con las excepciones a la recuperación íntegra de tales costes¹⁷.

D) BLOQUE 4: régimen disciplinario o sancionador.

Por último, y como cierre del sistema, la nueva regulación deberá abordar el desarrollo de la Ley de Aguas de Andalucía en materia de infracciones y sanciones en el ciclo integral del agua de uso urbano, detallando los tipos infractores y las sanciones que son referibles al ciclo en razón de incumplimientos e ilícitos imputables, tanto a las entidades prestadoras como a los usuarios.

Sólo con un régimen disciplinario o sancionador potente se podrá garantizar la efectiva prestación de un servicio público tan importante como éste.

Por tanto, y como recapitulación final, podemos afirmar que para que la implantación de la circularidad en las Aguas en la Comunidad Autónoma de Andalucía sea una realidad palpable y no una mera quimera, esto es, que se puedan poner en marcha las políticas necesarias y facilitar la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas, lo primero que debe producirse es, de una vez por todas, la

¹⁷ Así, entre otros principios, la política tarifaria se deberá basar en la recuperación de costes en todas las fases del ciclo integral, la autosuficiencia o equilibrio económico-financiero en la prestación del servicio, la progresividad o de aplicación de estructuras tarifarias incentivadoras, para los diferentes usos, de la utilización eficaz del agua y dirigidas a la consecución de los objetivos medioambientales, el fomento de nuevas tecnologías, la solidaridad o la transparencia.

aprobación de la nueva regulación a nivel reglamentario del Ciclo Urbano del Agua en Andalucía, que la Ley de Aguas de Andalucía reclamaba ya en el año 2010 y que aún en marzo de 2025 no se ha aprobado (si bien es cierto que después de varios años de espera, incluidos dos procesos de consulta pública previos, la Consejería competente en la materia ha aprobado un nuevo proceso de consulta pública previa, mediante la Resolución de la Secretaría General del Agua por la que se establece el trámite de consulta pública –que se ha extendido ente el 5 y el 24 de diciembre de 2024- para la elaboración del proyecto de decreto por el que se aprobaría el Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía).

Solo cuando, por fin, se apruebe en Andalucía una nueva regulación del ciclo urbano del agua, en la que se incluyan las previsiones del art. 59 de la LECA, de modo que se logre no solo unas mayores cotas de circularidad, sino sobre todo una mayor homogeneidad e integración de los diversos servicios del ciclo urbano del agua en los diferentes territorios de Andalucía, solo entonces podremos decir que la Circularidad de las Aguas en Andalucía no es una mera quimera, sino una realidad palpable.

Hasta entonces, seguiremos haciendo propuestas en aras de su logro.

5. BIBLIOGRAFÍA.

ALENZA GARCÍA, J. F., “La economía circular en el Derecho ambiental”, en Revista *Actualidad Jurídica Ambiental* Núm. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo-VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental), págs. 225-249.

ARANA GARCÍA, E., “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas”, *Libro Blanco de la Economía del Agua*, 3ª ed., McGrawHill, 2017.

ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Tirant lo Blanch, 2020.

BABIANO, L., “Agua urbana: mercantilización y resistencia social en España”, *Revista Agua y territorio* Nº. 6, 2015, págs. 133 a 141.

BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., RODRÍGUEZ, A., MONTILLA MARTOS, J.A., Y RUIZ ROBLEDO, A, *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007.

CERDÁ, E., Y KHALILOVA, A., "Economía Circular", *Revista Economía industrial*, Nº 401, 2016 (Ejemplar dedicado a Empresa, medio ambiente y competición), págs. 11-20.

ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.

ESTEVE PARDO, J., "El municipio como garante de los servicios urbanos del agua", en la obra colectiva *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, en ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., Tirant lo Blanch, 2020.

FUENTES GASÓ, J. R. Y CASADO, L., "La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales", en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 527-573.

LARA GARCÍA, A., y DEL MORAL ITUARTE, L., "El Derecho Humano al Agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano". *Relaciones Internacionales*, Núm. 45, 2000.

MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, 1998.

SEDEÑO LÓPEZ, F., "¿Hacia una economía circular en Andalucía? Comentarios a la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía", *Revista CENTRA de Ciencias Sociales* nº 1, vol. 2, 2023, pp. 45-62.

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”. *Cunial, 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 Mancha. Escuela de Administración regional, 2007.

CONTROL DE LEGALIDAD Y FISCALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Francisco Javier ZATARAIN y VALDEMORO

*Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de
Justicia de Castilla y León (Valladolid)*

SUMARIO:

1. Introducción. Escenario general.
2. Los catalizadores de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
 1. La capacidad de auto representación y defensa de los funcionarios públicos.
 2. Los procesos testigo, los procesos masa, y los autos de extensión de efectos.
 3. Los operadores jurídicos.
 4. El silencio administrativo.
3. Los condicionantes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
 1. El procedimiento abreviado.
 2. La rigidez e inercia de la administración.
 3. El “problema” del expediente administrativo.
 4. Las actuaciones y documentos que no forman parte del expediente administrativo.
 5. Las pruebas periciales y testificales periciales.
 6. Sentencia y su ejecución
4. Supuestos habituales que se someten a control de legalidad en los tribunales.
 1. Funcionarios interinos y las reclamaciones de fijeza.
 2. Procesos de estabilización del empleo temporal. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
 3. Procesos selectivos.
 4. Discrecionalidad técnica.
 5. Valoraciones de puestos de trabajo.
 6. La oferta de empleo público y su caducidad. Los efectos de la STS de 9 de julio de 2025.
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN. ESCENARIO GENERAL.

Bajo la rúbrica de control de legalidad y fiscalización del empleo público, pretendo realizar una aproximación a las cuestiones principales que se suscitan en los

órganos jurisdiccionales españoles en lo que se ha venido a denominar “Función Pública”.

Como convención, entenderemos que bajo la expresión control de legalidad y fiscalización se comprende todas aquellas cuestiones o conflictos que se plantean jurisdiccionalmente en materia de Función Pública; en relación con el estatuto del empleado público. Ello aun cuando la expresión control de fiscalización pueda sugerir un control más económico del empleo público.

En el presente artículo, se constatarán inicialmente las dificultades de realización de un análisis exhaustivo de las cuestiones de más frecuente revisión jurisdiccional, para seguidamente tras estudiar lo que he venido en llamar los catalizadores de la jurisdicción contencioso-administrativa y finalmente, realizar una foto fija de las cuestiones y tendencias jurisprudenciales más debatidas en la actualidad.

Se aprecia una primera e insalvable dificultad de análisis en una primera aproximación; la **inexistencia** de bases de datos jurisprudenciales integrales; absolutamente completas. En España, la organización territorial asimétrica, con comunidades autónomas que han asumido competencias en materia de Justicia, y otras que no lo han hecho, implica que existen diferentes sistemas de gestión informática / ofimática, o bien no compatibles o bien no totalmente comunicados entre sí (me refiero en términos estadísticos). Esto supone que las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo y de lo social, órganos jurisdiccionales en los que se ventila la mayoría de los litigios referidos a los empleados públicos no son recogidas por las bases de datos¹. Por otro lado, el acceso a las bases de datos se canaliza a través del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ), centro donde las bases de datos comerciales obtienen su material. Pero es lo cierto que las sentencias de los juzgados de lo Contencioso-administrativo, que es el lugar donde se ubica la inmensa mayoría de la litigiosidad relacionada con la función pública, no son recogidas en esas bases de datos. No lo tiene por el hecho competencial ya citado.

¹ Futuros tribunales de instancia.

En segundo lugar, hemos de determinar la verdadera dimensión de la litigiosidad de los empleados públicos². Baste recordar que la administración de Justicia en España ingresó 7.779.166 asuntos en 2024³, lo que supone un incremento del 11,4%, que el número de asuntos resueltos en 2024, ha sido de 7.291.024, con un dictado en 2024 de un total de 1.822.190 sentencias, un 19,3% más que las dictadas el año anterior. Pero en verdad, en la jurisdicción contencioso-administrativa ha descendido un 0,2% el ingreso. Han sido 207.581 asuntos, con una ratio de 1.394,2 asuntos por juez. Los juzgados de lo contencioso-administrativo ingresaron 112.000 asuntos (los centrales unos 3.000), las Sala de lo Contencioso 66.000 asuntos y la Audiencia Nacional 14.000 asuntos. Pero estas son cifras totales y así, en los juzgados de lo contencioso-administrativo, el porcentaje de las diferentes materias en el total de este tipo de recursos está dominado por Extranjería, 27,9%; **Función Pública**, 19,6%; Actividad administrativa sancionadora, 13,7%; Responsabilidad patrimonial, 10,6%. Por lo tanto, habremos de asumir el más que limitado peso que este control de legalidad tiene en el total de la administración de justicia.

Ofrece interés remarcar que el porcentaje de asuntos con sentencia estimatoria se sitúa en torno al 50% en los juzgados, descendiendo al 20% aproximado en los Tribunales Superiores en instancia y en el 30% en apelaciones.

Y, finalmente, la media de sentencias dictadas por los jueces de lo contencioso-administrativo fue de 227,8 en 2024. En mi opinión es una barbaridad, hecho que supone, inexorablemente la extrema dificultad que tiene para los jueces la realización de un análisis mínimamente sosegado de los asuntos de que conocen.

2. LOS CATALIZADORES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

Bajo la expresión catalizadores de la jurisdicción contencioso-administrativa englobo las diferentes circunstancias jurídico-fácticas que condicionan en gran medida la existencia del conflicto, su desarrollo y, en su caso, su resolución.

² Limitaré mi análisis a la jurisdicción contencioso-administrativa.

³ Dato extraído de la memoria 2025 del CGPJ.

2.1. La capacidad de auto representación y defensa de los funcionarios públicos.⁴

Este tradicional privilegio procesal supone, indiscutiblemente, un acicate para el conflicto o, si se prefiere una evidente eliminación del principal obstáculo que es el coste económico del proceso. Estadísticamente, el coste de acceder a la administración de justicia es el principal motivo por el que los ciudadanos no acuden a la misma cuando, ante una situación que identifican como conflictiva o injusta se plantean solicitar la tutela judicial y finalmente deciden no hacerlo. En este supuesto, el funcionario público, acostumbrado en ocasiones al uso del Derecho Administrativo, no duda en interponer un recurso contencioso-administrativo contra aquella actuación que identifica como injusta, pues inicialmente puede prescindir de los servicios del preceptivo abogado y procurador.

Y cuándo quien comparece se defiende y se representa a sí mismo es un funcionario público, han de hacerse las siguientes consideraciones. La primera, que, aunque la ley jurisdiccional circunscribe este derecho a los funcionarios públicos en la práctica se extiende a los empleados públicos con independencia de su régimen estatutario concreto. La segunda, que el empleado público “conoce a la administración”, sabe el por qué verdadero de la decisión administrativa que cuestiona, y además, posee una indiscutible facilidad de acceso a prueba documental decisiva. Y si no tiene ese acceso, sabe dónde, a quién y cómo solicitarlo, inclusive en el seno del procedimiento jurisdiccional. La tercera consideración es que el desarrollo y solución que se dé a ese conflicto sin duda marcará las relaciones futuras de ese empleado público para con su administración empleadora, y también respecto de su entorno profesional concreto. Me estoy refiriendo a las relaciones personales y profesionales con sus compañeros, subordinados y superiores jerárquicos.

⁴ Art. 23.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. “3. Podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles. En este caso, estarán obligados al empleo de los sistemas electrónicos existentes, tanto para la remisión de escritos, iniciadores o no, y demás documentos, como para la recepción de notificaciones, de forma tal que esté garantizada su autenticidad y quede constancia fehaciente de la remisión y la recepción íntegras, así como de la fecha en que éstas se hicieren.”.

2.2. Los procesos testigo, los procesos masa, y los autos de extensión de efectos.

Nuestra Ley Jurisdiccional⁵ ante una pluralidad de recursos con idéntico objeto, que planteen una controversia sustancialmente igual, permite la tramitación preferente de alguno de ellos (inclusive varios), y suspendiendo el curso de los demás recursos hasta la resolución de lo que denominamos pleito testigo, y en su caso, extender la decisión que se tome en el pleito testigo a los procesos suspendidos o bien dar la oportunidad a la parte actora de desistir. Esto significa que, la primera decisión que se dicte va a condicionar significadamente al resto de procedimientos. Por ello, ha de tenerse cuidado con la premura de esos primeros momentos, con su planteamiento precipitado, y con su defensa no cuidadosa, y con la prueba que en el mismo se haga.

Otro tanto cabe decir de los procesos masa⁶, que, si bien no han supuesto la suspensión de todos los procesos, sí que permiten al órgano jurisdiccional el dictado de numerosas sentencias sin esfuerzo añadido. En este caso, de nuevo debe tenerse cuidado con la inercia decisoria que esos procedimientos generan. Aunque tampoco podemos desconocer que permiten economizar tiempo al juez para dedicarlo a asuntos más complejos.

Finalmente, nuestra ley permite el dictado de autos de extensión de efectos en materia de personal⁷ en supuestos de que los empleados públicos se encuentren en idéntica situación respecto de la sentencia cuyos efectos pretendan extenderse, con otras exigencias procesales, que sin duda suponen un condicionante, un nuevo catalizador, en este caso inconscientemente desincentivador para el órgano jurisdiccional autor de la sentencia principal, pues le supone un incremento, en ocasiones absolutamente exponencial de trabajo.

⁵ Art. 37.2 LJCA “2. Cuando ante un juez o tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional, si no se hubiesen acumulado, tramitará uno o varios con carácter preferente previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás, en el estado en que se encuentren, hasta que se dicte sentencia en los primeros. ...”.

⁶ Coloquialmente conocidos en el foro como rebaños.

⁷ Art. 110 y 111 de la LJCA.

2.3. Los operadores jurídicos.

Por la singularidad de la autodefensa y representación, lo analicé en primer lugar. Ahora es el momento de subrayar algunas consideraciones que sin duda inciden en el desarrollo y finalización de todo proceso contencioso-administrativo.

En primer lugar, la jurisdicción contencioso-administrativa, es una jurisdicción muy especializada. El abogado no versado en esta jurisdicción trata de enfocar siempre el asunto con la búsqueda de defectos de forma, los cuales no siempre producen la anulación del acto. Y, sin embargo, pese a ser sabida la importancia de la prueba, en esta jurisdicción, la demanda no siempre viene acompañada de una decidida actividad probatoria.

Cuestión diferente son los abogados integrados en las organizaciones sindicales cuando intervienen en defensa de sus afiliados. En estos casos, se trata de profesionales más acostumbrados a esta jurisdicción y especializados en este tipo de procedimientos, a lo que se añade la gratuidad para el empleado público. Son frecuentes procedimientos en los que se ha venido a reclamar cantidades inferiores a los 5€.

Constató en nuestra jurisdicción el incremento de lo que podríamos definir como **violencia procesal**. Como por ejemplo, cuando finalizado un procedimiento por sentencia, se interponen incidentes de nulidad de actuaciones innecesarios, que como es sabido es un remedio procesal totalmente excepcional. Pues bien, el año pasado se ha producido un incremento de un 19,5% en la presentación del incidente de nulidad de actuaciones⁸. Violencia que ha alcanzado su máximo exponente en la interposición de una querrela (o anunciada interposición) contra cinco magistrados del Tribunal Supremo bajo la acusación de apartarse «deliberadamente» de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en dos de sus sentencias, la 197/2025, de fecha 25 de febrero de 2025, y otra de 4 de marzo de 2025, sobre el abuso de la temporalidad en la Administración pública, en las que mantienen que la conversión del funcionario en fijo es inconstitucional.

⁸ Memoria 2025 CGPJ.

2.4. El silencio administrativo.

Nuestra ley jurisdiccional permite la interposición del recurso contra actuaciones presuntas, y es criterio jurisprudencial la no imposición de costas cuando impugnada una actuación presunta, el recurso es desestimado. Se trata también de una circunstancia que incentiva la interposición del recurso.

3. LOS CONDICIONANTES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

3.1. El procedimiento abreviado⁹.

Ya vimos antes que el peso de la litigiosidad en materia de función pública lo llevan los juzgados de lo Contencioso-administrativo. El procedimiento a seguir es, mayoritariamente, el procedimiento abreviado, que como es sabido se estructura en una demanda, posterior citación a juicio oral y contestación de la demandada en forma oral. Esta estructuración supone, para la parte actora haber expuesto su postura con demasiada antelación ante la administración pública demandada. Aunque bien es cierto que puede modificarla o ampliarla (con ciertas limitaciones). También supone que ha propuesto prueba y la administración tiene conocimiento anticipado de la misma, pero puede cambiarla en el acto del juicio oral. Por su parte, la administración no ha expuesto su postura procesal, pero la misma está vinculada a la defensa del acto administrativo en sí mismo. Su capacidad probatoria está limitada a la defensa del acto. Por lo tanto, ambas partes están expuestas a modificaciones sorpresivas del debate y en su caso de la prueba, debiendo reaccionar con agilidad ante las mismas interesando la suspensión del juicio oral para evitar indefensión. La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia ha dejado pasar una excelente oportunidad para arreglar estos problemas.

⁹ Art. 78 LJCA.

3.2.- La rigidez e inercia de la administración.

La actuación de la administración pública, el procedimiento administrativo, es rígida. Se suele decir que la administración pública es una locomotora que una vez puesta en marcha no se puede parar. Y este hecho, a mi juicio correcto, supone que un abogado hábil con una estrategia clara, va a beneficiarse de esa actuación arrolladora y rígida de la administración. Lo habitual es sembrar de *minas procesales* el procedimiento administrativo previo, para su posterior utilización en el seno del procedimiento jurisdiccional. Peticiones de prueba o intentos de subsanación defectuosamente respondidos por la administración van a convertirse en argumentos de peso en sede jurisdiccional.

Igualmente, ese abogado nunca enseñará todos sus argumentos en vía administrativa, guardándose los argumentos más contundentes para el proceso jurisdiccional. Y este hecho no es más que la constatación de la evidencia; la administración casi nunca reconsidera su actuación.

Ese mismo abogado experto planteará pruebas documentales y periciales en juicio, debiendo el letrado defensor de la administración reaccionar con agilidad interesando la suspensión, so pena de perder el debate probatorio.

3.3.- El “problema” del expediente administrativo.

Sabemos que es el fundamento del acto administrativo¹⁰, y que deberá tener formato electrónico.

Sabemos que debe remitirse completo, más aún, que debe remitirse ordenado. El problema, el grave problema, es cuando el expediente se ha remitido incompleto. Es el problema de la carga de la prueba; o dicho de otro modo, o si el acto administrativo dictado tiene fundamento o no suficiente en el expediente administrativo. Si carece de algunos de los documentos que podríamos calificar de esenciales (vgr. La propuesta de resolución), la consecuencia anulatoria es clara (me refiero a la no remisión al órgano jurisdiccional, no a la inexistencia de ese documento en el expediente).

¹⁰ Art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Desde la STS núm. 1.471/2021 de 14/12/2021 Rec. 112/2020 se viene *riñendo* a la administración por remitir expedientes no ordenados, o sin índice, o sin respetar el esquema nacional de interoperabilidad punto pero sin consecuencia alguna: “*Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el artículo 48 de la LJCA-, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el **Esquema Nacional de Interoperabilidad** y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad.*”

El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante.

Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato.

Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas (un ejemplo el código electrónico COVID-19 Derecho Europeo y Estatal del Boletín Oficial del Estado).

*Tal situación no se cumple en el expediente remitido por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que no puede llamarse electrónico aunque en lugar de en hojas de papel ha sido remitido en formato CD .En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el **modo amontonamiento**, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a*

visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento.”.

No obstante, para que un expediente incompleto tenga consecuencias, debe haberse solicitado por la parte interesada que ese expediente se complete o se folie (art. 55 LJCA). Y se reitera el carácter subsanable de la falta de foliación del expediente, y su intrascendencia anulatoria.

La STS Contencioso sección 4 del 26 de octubre de 2023 (ROJ: STS 4309/2023 - ECLI:ES:TS: 2023:4309 Sentencia: 1336/2023 Recurso: 1026/2022) avala esas irregularidades.

Sólo he hallado la STSJ, Andalucía Sevilla 08 de mayo de 2024 (ROJ: STSJ AND 8995/2024 - ECLI:ES: TSJAND:2024:8995 Sentencia: 466/2024 Recurso: 576/2021) que estima un recurso contencioso-administrativo por falta de expediente indexado y foliado, lo que no pudo ser subsanado en el recurso tras remitir nuevo expediente indexado pues la indefensión ya se había producido.

Además, para los empleados de las Administraciones Públicas, para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, deben relacionarse electrónicamente, pero existe un vacío ante el envío de documentos postales tardíos. ¿Qué se resuelve en relación con ellos?

3.4.- Las actuaciones y documentos que no forman parte del expediente administrativo.

Sabemos que el art. 70.4 de la Ley 39/2015 excluye del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

La interpretación que ha de darse al expurgo en el expediente administrativo es evidentemente restrictiva¹¹. Y «es el juez quien tiene la última y definitiva palabra tanto sobre el contenido e integración del expediente, como sobre su ordenación y confección» como advierte la STS de 8 de mayo de 2015 (recurso contencioso-administrativo núm. 2/422/2014).

Veamos los supuestos de expurgo:

1) Información contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas. P. ej. La hoja concreta de valoración de un inmueble. Su inexistencia supone la invalidez del acto¹², más claro aún sería la aportación de los antecedentes disciplinarios de un empleado. Otra posibilidad de consecuencias anulatorias es no incorporar la consulta que arroje un resultado negativo y se trabaje sobre él (vgr. no ejercitó una determinada opción personal).

2) Notas, borradores, opiniones, resúmenes. Esta equívoca redacción parece aludir a todos aquellos documentos que incorporan información escrita elaborada por los funcionarios integrados en los órganos administrativos sean los tramitadores o los titulares de estos, en principio para uso personal de estos. El ejemplo paradigmático son las anotaciones a lápiz que se suelen realizar tanto en las carpetillas físicas de los expedientes administrativos (de existir) como las notas adhesivas (línea medular de toda administración, valga la ironía). Ciertamente tales actuaciones no deben ser incorporadas al expediente administrativo, y así, su expurgo o incorporación dependerá de la incidencia causal que pueda tener en la decisión final que se tome. Es correcta la exclusión un mero teléfono de contacto o email, pero una nota inadecuada en su contenido sí puede ser de importancia.

3) Las comunicaciones internas en principio no revisten importancia en tanto que la revisión de la potencial caducidad del expediente no se apoya en estas. Pero de nuevo surge la excepción si se trata de comunicaciones remitidas a otros órganos administrativos (el precepto las incluye) y el lapso temporal invertido en la elaboración

¹¹ ATS sección 3 del 13 de junio de 2018 (rec. 698/2017), con criterio reiterado por el ATS de 29 de marzo de 2023 (rec. 869/2022).

¹² STS de 21 de enero de 2021 (rec. 5352/2019).

de su dictamen o informe se pretende que sea excluido del cómputo del plazo de caducidad como permite el art. 22.1.d) de la Ley 39/2015. En este caso pueden ser de singular importancia estas comunicaciones, siendo obligatoria su inclusión.

Muy ilustrativo resulta el ATS de 20 de abril de 2017 (rec.458/2016) que ante la negativa de la Administración a aportar al expediente el texto del borrador de un reglamento, impuso su aportación explicando que: «En otras palabras, no es una información de carácter auxiliar o de apoyo, ni tampoco puede reducirse a las notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, o entre órganos o entidades administrativos ni a “juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas”, a que se refiere el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Es, por el contrario, según se deduce del folio 37 del expediente, una primera redacción de la Orden. En consecuencia, procede requerir a la Administración por medio de su representante para que, sin más demora, y, en todo caso, en el plazo de cinco días, aporte el documento mencionado».

4) Los juicios valorativos. Ese juicio de valor, como opinión o evaluación subjetiva que una persona o administración hace sobre algo o alguien, puede venir fundamentado en normas jurídicas, pero junto a estas, o sin ellas, puede estar basado sólo en las creencias, emociones, cultura, ética o principios personales de quien lo suscribe. Y en estos casos, la exclusión del expediente de esos juicios es peligrosa, en tanto que supone la posible actuación de esa administración pública al margen del principio de objetividad (art.103.1 CE y art.3 LEREJU). Más aún, esos juicios de valor pueden acreditar la existencia de una causa de recusación de un funcionario, con directa incidencia en la nulidad de lo actuado.

5) Lo manifiestamente superfluo. Pocas dudas hay respecto a que los documentos duplicados deben ser excluidos del expediente administrativo, o las informaciones periodísticas.

6) Otros supuestos de documentos y actuaciones que no forman parte del expediente administrativo.

Denuncia, orden superior, o petición razonada de otros órganos. Como quiera que estas actuaciones son previas al inicio del expediente administrativo sancionador, en un principio cabría su exclusión. Nada prevé expresamente la Ley 39/2015, pero no puede desconocerse que estas actuaciones inciden o pueden incidir directamente en el derecho de defensa, por lo que, si el interesado lo solicita, las mismas habrán de aportarse al expediente, pero sin dejar de compaginar esa remisión con el tratamiento que regula el art. 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (STS de 3 de abril de 2018, rec.427/2017).

Actuaciones previas. Otros expedientes. Las actuaciones previas que prevé el art. 55 de la Ley 39/2015, no forman parte del expediente administrativo por su propia naturaleza preliminar. Ahora bien; al igual que la denuncia u orden superior, en determinados supuestos su ausencia puede afectar al derecho de defensa. Más claro es el caso del expediente administrativo que tenga su apoyo causal en otro expediente previo.

Instrucciones y órdenes de servicio. No forman parte del expediente administrativo, salvo que poseen una incidencia causal en el acto administrativo. Si han sido objeto de publicación, en ese caso no sería nunca necesaria su aportación.

Secretos oficiales. El art. 48 LJCA permite la exclusión del expediente administrativo de los documentos clasificados como secreto oficial. A fecha de esta redacción se halla en trámite la nueva ley de secretos que derogará Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

Procesos administrativos en materia de personal. Si se trata de procesos selectivos, el expediente administrativo es complejo e incluso hiperextenso. Junto con los procesos y datos personales de otros aspirantes, es muy frecuente la existencia de esas notas subjetivas, apreciaciones, comentarios, actas informales...etc. elaboradas por los integrantes del órgano de selección. Y de cara a la revisión jurisdiccional de lo actuado es igualmente frecuente la solicitud como prueba de su aportación. Ciertamente es que, en ocasiones se integrarán en la exclusión que permite el art. 70.4 tan citado, pero en otras ocasiones su aportación y constancia serán decisivas. Hasta tal punto que, en

ocasiones, la no publicación de criterios o su inexistencia han fundamentado sentencias anulatorias del proceso en cuestión, como veremos.

Si de valoración de puestos de trabajo se está hablando, nos encontramos con dos incidencias habituales. En caso de externalización de la valoración, tales actuaciones no forman parte del expediente administrativo hasta la formulación de la propuesta valorativa. Son “elementos técnicos instrumentales” para el ejercicio de las facultades de discrecionalidad técnica desplegadas en la potestad de autogobierno.

La segunda incidencia o cuestión habitual es la necesaria aportación al expediente administrativo del **Manual de valoración de los puestos de trabajo** (exposición ordenada de los criterios técnicos empleados para inventariar las funciones y tareas, analizar y describir los puestos de trabajo de la Administración) y la **hoja de valoración** (resultado de la Valoración de los puestos de trabajo en sí), que en definitiva son instrumentos técnicos de uso en la elaboración de la relación de puestos de trabajo o su valoración. El manual no es de preceptiva publicación oficial pues no forman parte del sistema de fuentes normativas ni su contenido se integra en el ordenamiento jurídico administrativo, pero de no ser públicos han de constar en el expediente administrativo (STSJ País Vasco del 8 de septiembre de 2008, rec. 150/2006).

3.5. Las pruebas periciales y testificales periciales, su elaboración posterior “ad hoc”; la realidad.

Cómo ya he avanzado antes, en la jurisdicción contencioso-administrativa tiene singular importancia la prueba pericial. En materia de empleo público, igualmente reviste singular importancia. Piénsese un informe sobre aumento de gasto, o de responsabilidad patrimonial, o de valoración de un determinado daño a indemnizar. También aquellos informes que sirven de sustento a una determinada disposición general. En estas circunstancias se produce el problema de lo que he venido en llamar “La importancia del informe; la perversión del informe”.

Me estoy refiriendo en concreto al supuesto procesal de aportación de dictámenes y documentos elaborados por la propia administración en el seno de un procedimiento administrativo y llevados al procedimiento jurisdiccional a fin de ser

ratificados, criticados o ampliados, o bien documentos elaborados a posteriori por la administración para apuntalar la legalidad de un determinado acto administrativo o disposición. Es una práctica cada vez más habitual.

Siempre surgen varios interrogantes; ¿Por qué no se aportaron en el expediente administrativo?, esos dictámenes, no ratificados ¿son pruebas periciales o mera documental?

En principio la doctrina de la Sala Tercera de nuestro Tribunal Supremo impone la valoración de los citados dictámenes periciales según las reglas de la sana crítica. Y sin duda, los expertos al servicio de la Administración pueden actuar, en principio, como peritos y que sus dictámenes -al igual que cualquier otro dictamen pericial- han de ser valorados de manera libre y motivada, siempre que, la prueba se someta a contradicción procesal.

Dos supuestos:

- Informe o dictamen emanado de la Administración se haga valer como medio de prueba en un litigio en que contienen **terceros**;
- Informe o dictamen emanado de la Administración se haga valer como medio de prueba en un litigio en que contiene la propia **Administración**. *“pues en el último caso, el valor derivado de la objetividad e independencia de los autores del dictamen podría decaer”* (atendida su situación de dependencia orgánica y funcional con respecto al órgano administrativo llamado a decidir, más aún en supuestos de libre designación o comisiones de servicios).

-Mas aún, si se trata de funcionarios públicos que, al propio tiempo, han participado en la génesis del propio acto administrativo impugnado y, en la prueba pericial, complementa las razones no expresadas en éste.

-Más aún si las partes no tuvieron ocasión de pedir explicaciones o aclaraciones (en cuyo caso, los informes no

tendrían otro valor que el que tuviesen como documentos administrativos).

La doctrina de aplicación se contiene, por todas en la STS, Contencioso sección 5 del 28 de noviembre de 2024 (ROJ: STS 5957/2024-ECLI:ES:TS:2024:5957 Sentencia: 1902/2024 Recurso: 119/2023) según la cual, la administración perfectamente puede llevar al procedimiento jurisdiccional a sus técnicos para ratificar los informes realizados en el seno del procedimiento administrativo, alcanzando la condición de plena prueba pericial. Remite a la doctrina fijada en la STS nº 202/2022, de 17 de febrero (RC 5631/2019), que en resumen recuerda que, para determinar la naturaleza y la fuerza probatoria de los informes y dictámenes elaborados por expertos de la Administración, hay que estar a la legislación procesal civil.

3. 6.- Sentencia y su ejecución.

Con frecuencia, en el curso de un procedimiento, los letrados al servicio de las Administraciones Públicas recuerdan los límites de la decisión jurisdiccional¹³. Por ejemplo, para fijar un complemento retributivo en concreto¹⁴.

En materia de ejecución de sentencias reviste singular importancia la **actitud del ponente del tribunal**, o en su caso del juez de instancia que ha intervenido. La fijación del órgano responsable (104 y 109 LJCA) y la decidida intimación y apercibimientos tanto de multa como de deducción de testimonio al Ministerio Fiscal por posibles responsabilidades penales, son acicates de singular valor para lograr la ejecución de sentencia. Pero es lo cierto que, pese a que la ejecución de sentencias está directamente ligada con el derecho a la tutela judicial efectiva, tal y como advierte nuestro Tribunal Constitucional, los órganos jurisdiccionales son remisos a adoptar posiciones de fuerza ante desobediencias frontales o disimuladas por parte de las Administraciones Públicas para ejecutar las decisiones jurisdiccionales.

¹³ Artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece: “2. Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados”.

¹⁴ STS, Contencioso sección 4 del 01 de diciembre de 2020 (ROJ: STS 4193/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4193 Sentencia: 1636/2020 Recurso: 3857/2019)

Uno de los conflictos más espinosos en procedimientos jurisdiccionales de acceso a la Función Pública aflora cuando con ocasión de la estimación de un recurso contencioso-administrativo pueden verse perjudicados los **terceros de buena fe**. Situación que puede venir provocada, en múltiples ocasiones, por defectuosos emplazamientos de los interesados. Recuérdese la disfunción que hay entre el emplazamiento en los procesos selectivos y el emplazamiento ante órganos jurisdiccionales, todo ello en relación con la doctrina del Tribunal Constitucional¹⁵. La doctrina jurisdiccional de aplicación¹⁶ puede resumirse así:

1º Son "aspirantes de buena fe en los procesos selectivos" quienes han superado un proceso selectivo, obtenido plaza, proceso que posteriormente, y a instancia de un tercero, se anula mediante sentencia firme.

2º El principio pasa por mantener -en lo posible- su situación, porque así lo exigen razones de buena fe, de confianza legítima, de seguridad jurídica y de equidad, así como del principio de conservación de actos anulables (cfr. artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Y también porque las infracciones determinantes de la invalidez del proceso selectivo son imputables exclusivamente a la Administración.

Por último, preservar la posición jurídica del aspirante de buena fe no supone infringir la prohibición de aprobar a más aspirantes que plazas convocadas: tal límite rige para los tribunales calificadores, no para el órgano jurisdiccional. Y lo que ahora se plantea no es crear judicialmente plazas, sino cómo ejecutar sentencias estimatorias sin perjudicar a esos terceros.

3º Puede ser una solución la repetición de ejercicios sólo respecto de los aspirantes afectados (siempre que no se violenten las bases de la convocatoria).

¹⁵ En resumidas cuentas, la Ley 39/2015 permite los emplazamientos edictales en procedimientos selectivos, pero en los procedimientos jurisdiccionales, si el emplazamiento puede hacerse personalmente, así debe hacerse en evitación de indefensión, tal y como impone el Tribunal Constitucional.

¹⁶ STS, Contencioso sección 4 del 03 de marzo de 2025 (ROJ: STS 891/2025 - ECLI:ES:TS:2025:891 Sentencia: 217/2025 Recurso: 5112/2022) con remisión a su STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, 29-06-2015 (rec. 438/2014).

4º Es un límite o criterio de este principio el factor temporal pues, al fin y al cabo, si se tutela a los aspirantes de buena fe es porque con el transcurso de tiempo han consolidado situaciones jurídicas derivadas de haber superado la convocatoria y así han ingresado en un Cuerpo o Escala, han tomado posesión de sus destinos, es más, incluso por el tiempo que media hasta que recaiga sentencia firme han podido perfeccionar un trienio. Así, el tiempo transcurrido desde que finalizó el proceso selectivo priva de justificación y proporción que se dejen sin efecto esas situaciones jurídicas creadas por la actuación administrativa irregular y ya consolidadas a favor de aspirantes de buena fe.

Para el cálculo de ese elemento temporal la jurisprudencia no fija estándar de duración que sirva para integrar el juicio de proporcionalidad, lo que lleva al casuismo. A estos efectos la revisión judicial -en sus instancias y grados- es lo que dilata la resolución definitiva, y de las numerosas sentencias dictadas se deducen lapsos de tiempo que van de uno a cinco años entre el acto originario impugnado y la primera sentencia, y de tres a nueve años entre ese acto y la sentencia firme.

Evidentemente, la existencia de vicios en el proceso de selección directamente relacionados con la posición del aspirante de buena fe; como pueda ser la filtración de ejercicios, la desviación de poder en su favor, o una realización del proceso selectivo al margen de las bases, para favorecer a este tercero, hace decaer su buena fe y por lo tanto puede verse afectado por el fallo.

Y finalmente, aun cuando no sea la finalidad de este trabajo conviene recordar la posibilidad de optar por procedimientos de **mediación** sí la ejecución de una sentencia aboca a un conflicto salomónico o difícilmente resoluble¹⁷.

¹⁷ Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 8 de febrero de 2019, recaído en el recurso 6937/1997.

4. SUPUESTOS HABITUALES QUE SE SOMETEN A CONTROL DE LEGALIDAD EN LOS TRIBUNALES.

4.1. Funcionarios interinos y las reclamaciones de fijeza.

Una búsqueda en la base de datos del CENDOJ con el comando “Ley 20/2021” arroja aproximadamente 2769 resultados (recuérdese que esa base excluye la casi totalidad de juzgados).

Las medidas establecidas en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre son en ocasiones mera literatura, y en otras, simple reiteración de preceptos. Así, su «Disposición adicional decimoséptima. Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público.

1. Las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino.

Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán, en sus ámbitos respectivos, el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición, así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal.

2. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas.

3. Todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho.

4. El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será

equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento. No habrá derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria.

5. En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica.

Dicha compensación consistirá, en su caso, 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. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria.».

Es conocida la **STJUE** de 22 de **febrero** de 2024, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, pero ¿en verdad supone un cambio del estado de la cuestión?. Otro tanto cabe decir de la **STJUE** de 13 de **junio** de 2024, asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22. En resumidas cuentas el TJUE:

- Rechaza los procesos de consolidación como medida suficiente, advierte porque son abiertos a terceros.

- La indemnización la rechaza en cuanto que se prevé para los que no consolidan y porque fija límites (la tilda de simbólica).
- Nótese que se refiere a empleados públicos interinos nombrados antes de la entrada en vigor de la Ley 20/2021,
- Realmente no se mueve de su doctrina, resumible en que la cláusula 5 del A M a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido *puede* constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación **contra legem** del Derecho nacional.

Lo que razona el TJUE es que la conversión en fijos permite remediar el abuso, como otras medidas.

Y es igualmente conocida la **doctrina del Tribunal Supremo**. Por todas la STS Contencioso sección 4 del 25 de febrero de 2025 (ROJ: STS 687/2025 - ECLI:ES:TS:2025:687 Sentencia: 197/2025 Recurso: 4436/2024). Recuerda la claridad de los términos de la sentencia del TJUE de 13 de junio de 2024, que:

1. Es al Tribunal Supremo a quien compete apreciar si la conversión de la relación de empleo temporal abusiva en fija o permanente en el marco de la aplicación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco es o no contraria al Derecho español.
2. Reitera los criterios que permiten apreciar dicho abuso: que con los nombramientos se quieran atender necesidades de carácter estructural, que se haya recurrido de manera reiterada a personal temporal para atender necesidades permanentes.
3. Recuerda que ha reconocido el derecho del personal temporal cesado a ser repuesto hasta que la vacante sea cubierta por funcionario público o

amortizada, así como el derecho de quien ha sufrido nombramientos temporales abusivos a una indemnización, siempre que acredite haber sufrido perjuicios.

4. Y, esencialmente, que nuestro Derecho no permite convertir al personal temporal en funcionario de carrera o personal fijo equiparable sin que medien los procesos selectivos legalmente previstos e impedimento no de mera legalidad sino de constitucionalidad.
5. Que pese a declararse el abuso, no procede ni la indemnización ni la conversión en funcionario. Que la indemnización se basa en un daño a acreditar y que nuestro ordenamiento jurídico no conoce la indemnización penalizadora¹⁸.

Hemos de finalizar esta cuestión recordando que se ha reactivado el **Procedimiento de infracción** de la Comisión contra España en esta concreta cuestión o INFR(2014)4334, (Asunto: Petición n.º 0774/2021, presentada por Francisco José Pons Bejarano, de nacionalidad española, sobre la consolidación de los puestos de los trabajadores interinos en las administraciones españolas), pero que ya se hace eco del dictado del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, publicado el 7 de julio de 2021, convalidado por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, y cuya conclusión es que “La Comisión está examinando actualmente las modificaciones introducidas en la legislación española para evaluar la conformidad del texto resultante con la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, así como con la jurisprudencia pertinente del TJUE.

Con respecto al plan nacional de recuperación y resiliencia de España, la Comisión consideró que los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo se habían cumplido de forma satisfactoria (Hito/Objetivo 144, en particular). Dicha decisión se basó en los criterios dispuestos en el artículo 24 del

¹⁸ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, 30-11-2021 (rec. 6302/2018).

Reglamento (UE) 2021/241 de cara a tramitar la solicitud de pago de 11 de noviembre de 2021 en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Por lo tanto, el debate permanece de nuevo inalterado.

4.2. Procesos de estabilización del empleo temporal. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

(1054 sentencias de TS y TSJ en 2024, y ahora 1654 a fecha de ayer).

La **finalidad última** de los procesos de estabilización no es propiamente el favorecimiento del acceso a la función pública, con carácter fijo o permanente, de aquellos empleados públicos temporales que de modo continuado vienen ocupando estos puestos, sino el de lograr, reduciendo la tasa de temporalidad y el recurso injustificado a unos excesivamente prolongados nombramientos o contratos temporales normativamente previstos para otras finalidades, una mayor calidad y estabilidad en la prestación de los servicios públicos. El objetivo de estos procesos de estabilización no es estabilizar puestos de trabajo, ni a trabajadores en concreto, sino estabilizar "plazas".

La discusión siempre ha pivotado sobre la necesidad o no de la inclusión de una o unas plazas en concreto, lo que deriva la discusión sobre su “**naturaleza estructural**”. Y se acude entonces a la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública, de 1 de abril de 2022, sobre las **orientaciones** para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021. La doctrina jurisprudencial se haya, por ejemplo en la STS, Contencioso sección 4 del 25 de abril de 2023 (ROJ: STS 1647/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1647 Sentencia: 515/2023 Recurso: 702/2022). “*hayán estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a ...*”: ocupada por la misma o distintas personas de forma consecutiva, alternativa, o con alguna interrupción derivada de los procesos de cobertura. De esa “naturaleza estructural” cabe decir:

- plazas que deben ser cubiertas en la forma ordinaria por funcionarios de carrera.

- se corresponden con funciones recurrentes que se integran en la actividad ordinaria y del normal funcionamiento de la Administración de que se trate. ¿no singularizadas?
- incluyendo, por tanto, las plazas ligadas a programas o actuaciones que no gocen de *sustantividad propia* y *diferenciada de la actividad ordinaria*.

La casuística de los procesos de estabilización es importante:

1. Se debe prever la reserva legal para personas con discapacidad.
2. En procesos selectivos-fase de concurso de méritos¹⁹:
 - a. No es en sí mismo contrario al principio de igualdad que servicios prestados con anterioridad en la categoría convocada o en otra equivalente reciban distinta valoración según la Administración en que tuvieron lugar.
 - b. El mayor valor que cabe atribuir a la experiencia en la Administración convocante no puede ser absoluto o, como dice, el Tribunal Constitucional, no puede superar el límite de lo tolerable.
 - c. Y esa diferencia ha de ser justificada (la excepcionalidad del proceso selectivo, su finalidad y el que sea por una sola vez no aportan la justificación necesaria). Allí puntuación por experiencia previa suponía el 70% de la total que se podía alcanzar.
 - d. Debe valorarse la de experiencia en el extranjero, incluso contra bases de la convocatoria (STS, Contencioso sección 4 del 04 de octubre de 2021 (ROJ: STS 3621/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3621 Sentencia: 1203/2021 Recurso: 351/2020).

¹⁹ STS, Contencioso sección 4 del 26 de septiembre de 2024 (ROJ: STS 4697/2024 - ECLI:ES:TS:2024:4697 Sentencia: 1519/2024 Recurso: 6920/2023).

3. STS, Contencioso sección 4 del 05 de febrero de 2024 (ROJ: STS 501/2024 - ECLI:ES:TS:2024:501 Sentencia: 191/2024 Recurso: 696/2022) **declara la aplicación** del proceso de estabilización del personal interino contemplado en la Ley 20/2021 a las plazas de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y por el contrario la STS, Contencioso sección 4 del 13 de junio de 2024 (ROJ: STS 3126/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3126 Sentencia: 1052/2024 Recurso: 711/2022) **excluye y anula la estabilización** en la AGE de Letrados de la Administración de Justicia al amparo de la Ley 20/2021, que no es posible porque el sistema de acceso a ese cuerpo está regido por el art. 441 de la LOPJ, por tanto, sólo es posible por oposición, sin que quepa aplicar supletoriamente la D.A. 6ª u 8ª de la Ley 20/2021, porque no existe laguna al respecto, y sin que el carácter excepcional de los procesos de estabilización justifique la posibilidad para ningún cuerpo o escala de funcionarios, sino que el art. 2 delimita el ámbito de aplicación de la Ley 20/2021 indicando que afecta a "plazas de naturaleza estructural" de las Administraciones Públicas que estén ocupadas de forma temporal y tengan cobertura presupuestaria".
4. La compensación económica por cese, equivalente a veinte días por años de servicio, prevista en el artículo 2.6 de la Ley 20/2021 solo resulta de aplicación a los supuestos de funcionarios interinos que hayan visto finalizada su relación con la Administración por la no superación del tercer proceso selectivo de consolidación (STS, Contencioso sección 4 del 01 de julio de 2025 (ROJ: STS 3146/2025-ECLI:ES:TS:2025:3146 Sentencia: 895/2025 Recurso: 5709/2023).

Sin embargo, comienzan a aparecer sentencias que reconocen la indemnización prevista, como ha sido la STSJ de Galicia, Contencioso sección 1 del 23 de julio de 2025 (ROJ: STSJ GAL 4710/2025 - ECLI:ES:TSJGAL:2025:4710 Sentencia: 499/2025 Recurso: 5/2025). No obstante entiendo que se trata de una cuestión extremadamente dudosa pues en la STSJCyL 1172/2025, Rec. Apelación 368/2025, de 30.10.2025, se ha advertido que si como refiere el Tribunal Supremo, por ejemplo en la STS de 1.7.2025, la Ley 20/2021 no ofrece efectos retroactivos, el cálculo de la citada indemnización no podrá realizarse con ese mismo carácter, es decir, sólo podría hacerse respecto de los años de servicio ofrecidos con posterioridad a su entrada en vigor.

4.3. Procesos selectivos.

En relación con los procedimientos jurisdiccionales que revisan procesos selectivos, la jurisprudencia se mantiene invariable, más allá de acentuar las exigencias de publicidad y motivación respecto de las calificaciones dadas por cada miembro del tribunal y los criterios de corrección.

Así podemos recordar que:

- 1º) Las bases son la ley del proceso.
- 2º) La falta de impugnación de las bases no permite su cuestionamiento a posteriori. Pero la falta de impugnación de las bases de la convocatoria no es obstáculo para combatirlas a través de los actos que las aplican cuando ellas mismas comportan la vulneración de un derecho fundamental²⁰.
- 3º) En los concursos de méritos, la carga de acreditar los méritos que se aleguen, corresponde a los participantes en el mismo, mediante los oportunos

²⁰ STS, Contencioso sección 4 del 04 de octubre de 2021 (ROJ: STS 3621/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3621 Sentencia: 1203/2021 Recurso: 351/2020).

certificados expedidos por los Jefes correspondientes, sin quepa argumentar que se trata de documentos a disposición de la administración interesada.

- 4º) La previsión legal del carácter subsanable de la omisión de firma en las solicitudes es aplicable a las solicitudes presentadas por vía electrónica.
- 5º) El artículo 68.1 de la Ley 39/2015, exige que, ante el incumplimiento del plazo de subsanación tras la solicitud de participación en el proceso selectivo, conferido por 10 días, la consecuencia que se anuda a dicha circunstancia es que se le tendrá por desistido de su petición, pero dicha declaración ha de hacerse mediante la correspondiente resolución (STS, Contencioso sección 4 del 22 de marzo de 2022 ROJ: STS 1102/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1102 Sentencia: 362/2022 Recurso: 4644/2020).
- 6º) El proceso de consolidación no es sinónimo de que se convoque de manera aislada o cerrada, de modo que sólo pueda participar el personal indefinido no fijo, con exclusión de cualesquiera otros ciudadanos.
- 7º) En los procesos selectivos de ingreso, en el mérito consistente en la experiencia previa se ha de incluir el tiempo que se hubiera tenido en virtud de llamamientos efectuados a partir de una lista de interinos y que no se materializaron por estar dedicado al cuidado de hijos menores quien hubiere sido llamado (STS, Contencioso sección 4 del 26 de marzo de 2025 ROJ: STS 1381/2025- ECLI:ES:TS:2025:1381 Sentencia: 334/2025 Recurso: 3254/2024). Esta sentencia se refiere a personal docente.
- 8º) Lo más frecuente; el análisis de las titulaciones, dobles titulaciones y cursos. Se enfoca y así debe ser en relación con la exigencia de créditos.
- 9º) El juicio hecho por el órgano de selección.

Nos lleva al examen de la situación actual de la Tª Discrecionalidad técnica.

4.4. Discrecionalidad técnica.

Prescindiendo de la exposición general de la doctrina jurisprudencial sobre la citada discrecionalidad técnica, podemos advertir que, en líneas generales se mantiene lo dicho desde el año 2015, respecto a sus límites y técnicas de control: (elementos reglados, hechos determinantes y los principios generales del derecho), así como la diferenciación entre el "núcleo material de la decisión" (estricto dictamen o juicio de valor técnico) y sus "aledaños". Actualmente el centro del debate jurisprudencial se halla en la necesaria motivación del juicio técnico.

Doctrina sobre esa **motivación**:

1. STS de 16 de febrero de 2016: cada vocal debe hacer constar las razones de su puntuación a cada aspirante.
2. STS 1696/2023 (recurso de casación 8060/2021), no es posible admitir que sólo refiriendo que la decisión se tomó por unanimidad se llenan las exigencias de motivación.
3. STS de 28 de noviembre de 2012 no cabe presumir que la comisión "asumió" como propio, el criterio del informe de dos vocales.
4. STS de 18 de diciembre de 2013, la imposibilidad de discernir el juicio técnico plasmado en la puntuación es un vicio invalidante.
5. STS 19-12-2019, es preciso fixar previamente los criterios cualitativos que seguirá la comisión a la hora de puntuar; y además, expresar el modo en que se aplican a cada aspirante, y explicar las razones por las que se concede preferencia a uno sobre otro.
6. STS de 19-2-2019, publicación de los criterios de puntuación antes de la celebración del ejercicio convocado por el CGPJ (allí

se habla de “meras pautas de corrección”) vs. importancia de las bases.

7. STS, Contencioso sección 4 del 02 de diciembre de 2024 (ROJ: STS 5976/2024 - ECLI:ES:TS:2024:5976 Sentencia: 1905/2024 Recurso: 4359/2022): Es posible justificar en informe técnico emitido con razón de un recurso administrativo las razones de la puntuación otorgada a los aspirantes por la comisión de valoración de un proceso selectivo, posibilidad referida a los informes emitidos en su momento por los miembros del órgano que realizó la valoración, sin ampliar, sustituir ni enmendar nada en relación con lo valorado y las puntuaciones dadas entonces, sino limitada a exponer las razones por las que la aplicación de los criterios de valoración preestablecidos condujo al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

Y ese informe debe estar suscrito por todos los miembros de la comisión.

8. STS, Contencioso sección 4 del 29 de mayo de 2025 (ROJ: STS 2513/2025 - ECLI:ES:TS:2025:2513 Sentencia: 662/2025 Recurso: 609/2023): 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 y justificar cada una de ellas el miembro correspondiente a la vista de los ejercicios realizados.
9. STS, Contencioso sección 4 del 25 de abril de 2024 (ROJ: STS 2440/2024 - ECLI:ES:TS:2024:2440 Sentencia: 705/2024 Recurso: 4854/2022): el deber de motivación de la declaración de no apto en una prueba de entrevista personal en la que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes comporta, al menos,

las siguientes exigencias: (i) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que niega la aptitud de un aspirante.

Tal motivación debe provenir del propio órgano técnico o tribunal calificador que ejerce la discrecionalidad técnica y debe ofrecerse al tiempo de adoptarse la decisión administrativa y, en todo caso, cuando algún aspirante lo solicite o cuando sea objeto de impugnación en vía administrativa, como medio adecuado para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24 de la Constitución española.

10. STS, Contencioso sección 4 del 13 de abril de 2023 (ROJ: STS 1388/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1388 Sentencia: 471/2023 Recurso: 4104/2020): la motivación de las decisiones de los órganos de selección debe en todo caso exponer los criterios de valoración empleados, así como provenir del propio órgano de selección y dejar constancia de la misma en el expediente administrativo.
11. STS, Contencioso sección 4 del 20 de julio de 2022 (ROJ: STS 3138/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3138 Sentencia: 1046/2022 Recurso: 6185/2020): los criterios de calificación de los ejercicios de procesos de selección en la Administración Pública, deben ser previos a la calificación, y deben ser publicados para conocimiento de todos los aspirantes antes de la realización de los ejercicios.
12. STS, Contencioso sección 4 del 04 de junio de 2024 (ROJ: STS 3033/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3033 Sentencia: 976/2024

Recurso: 1003/2022): No hay duda de que, sobre la base de los principios de especialización, profesionalización e imparcialidad que rodean la actuación de sus integrantes, los tribunales calificadores gozan de discrecionalidad técnica y sus decisiones tienen presunción de acierto y razonabilidad.

Pero, nada impide que esa presunción iuris tantum sea desvirtuada en el proceso mediante prueba practicada con todas las garantías, resultando especialmente idónea a tal fin la prueba pericial.

A los órganos jurisdiccionales les está vedado sustituir el juicio técnico emitido por esos órganos de selección por el suyo propio (salvo, claro está, en cuestiones estrictamente jurídicas en que tienen la obligación de conocer el ordenamiento jurídico) o por opiniones técnicas de peritos que, dentro del margen de apreciación que existe en todas las ramas del saber especializado, simplemente expresan un criterio técnico diferente del que razonadamente ha establecido el tribunal calificador. Pero nada les impide que, tras la valoración del expediente y del resto del material probatorio existente en las actuaciones, muy en particular, de la prueba pericial practicada en el proceso, lleguen a alcanzar una convicción sobre la aptitud del recurrente que desvirtúe inequívocamente el acierto de la decisión técnica adoptada por el tribunal calificador.

13. STS, Contencioso sección 6 del 29 de mayo de 2023 (ROJ: STS 2303/2023 - ECLI:ES:TS:2023:2303 Sentencia: 718/2023 Recurso: 655/2022): Acceso a los exámenes de los demás.

El punto de partida en el que nos sitúa la Constitución no puede ser otro que el del reconocimiento a los ciudadanos de la facultad de acceder a los documentos que obran en los archivos y registros públicos. Esta es la regla general y las excepciones que se le

impongan por las leyes han de estar justificadas en términos constitucionalmente aceptables.

En opinión del Tribunal, es irrefutable que los participantes en un proceso selectivo son titulares de un interés directo y legítimo en lo relativo al acceso a los ejercicios realizados por otros participantes y su conclusión es que el recurrente tiene derecho a acceder a los documentos que ha indicado. Y también lo tiene a obtener copia de ellos a sus expensas. Y ello porque, además de ser coherente con lo que la Constitución afirma en su artículo 105 b), también lo es con los principios que deben inspirar la actuación de las Administraciones Públicas y, en particular, con el de transparencia que, según el artículo 3.4 de la Ley 30/1992 y juntamente con el de participación, ha de guiar sus relaciones con los ciudadanos.

4.5. Valoraciones de puestos de trabajo.

STJG 1268/2002 de 10 de julio: no cabe reconocer a un funcionario concreto la posibilidad de exigir de la Administración de la que depende la pronta puesta en marcha de la nueva organización estructural (RPT).

Procesalmente hemos de recordar que cuando en 2014 el TS rectificó de forma expresa su jurisprudencia precedente a propósito de la naturaleza jurídica de las RTP (no constituyen “a efectos procesales” disposiciones generales sino actos administrativos) -no era un acto ordenador, sino un acto ordenado-, ello supuso que, a diferencia de las limitaciones de impugnación de toda disposición general por defectos formales, de las RTP se mantiene que (incluso dicho con anterioridad al cambio de criterio (en 2010) cuando se aprueba una RPT, aunque sea una modificación parcial, al igual que ocurre con los reglamentos, se abre la posibilidad de su impugnación directa íntegra.

La Jurisprudencia ha avalado las diversas técnicas de valoración de puestos de trabajo, en concreto la jerarquización de puestos, la asignación de categorías o la

asignación de puntos por factor. También el sistema comparado de retribuciones de puestos similares en otras organizaciones con características análogas. Procedimiento de valoración analítico que permite determinar un valor para cada puesto y permite cuantificar la diferencia de valor entre puestos.

Es mera discrecionalidad técnica, pese a la intervención de terceros (empresas consultoras).

Pero como toda potestad discrecional tiene elementos reglados, cobra especial relevancia el Manual de Valoración de Puestos de Trabajo.

Lo esencial destacado por la jurisprudencia es verificar si:

- A) los "Criterios de Valoración para los complementos retributivos asociados a los puestos de trabajo de la Administración Pública" fueron discutidos y aprobados en mesa general de negociación.
- B) las valoraciones otorgadas se han ajustado a esos Criterios de Valoración.
- C) La correcta confección de las hojas de valoración.
- D) La atribución de nuevas competencias de gran calado, exige una nueva valoración del puesto de trabajo (STS nº 727/2021, de 24 de mayo de 2021)
- E) La invocación es, de nuevo, el juicio comparativo a efectos de igualdad.
- F) La motivación de esa valoración, que se plantea -correctamente- en muchas ocasiones recordando la horquilla y supuestos valorativos.

Se está incrementando la traída a juicio de los responsables de esa valoración, como testigo-peritos.

Incremento de la validez de la Motivación *in allunde* con remisión al manual de valoración de puesto de trabajo y la valoración resultante de su aplicación, exigiendo que ambos instrumentos técnicos, hubieran sido debidamente aprobados por el órgano competente, como así efectivamente ocurre en nuestro supuesto.

La motivación, asumiendo las conclusiones valorativas del comité de valoración en aplicación del manual de valoración de puesto de trabajo, a disposición del recurrente

como defiende la Administración, donde se explican los factores a considerar y los grados dentro de cada uno de ellos, con preciso detalle, donde se incorpora el complemento de los códigos numéricos asignados, para concluir en el nivel retributivo, habiéndose seguido las pautas procedimentales establecidas, lo que no está en cuestión.

STSJPV, Contencioso sección 3 del 08 de septiembre de 2008 (ROJ: STSJ PV 2102/2008 - ECLI:ES:TSJPV:2008:2102 Sentencia: 602/2008 Recurso: 150/2006): el Manual de valoración de los puestos de trabajo (consistente, en este caso, en la exposición ordenada de los criterios técnicos empleados para inventariar las funciones y tareas, analizar y describir los puestos de trabajo de la Administración municipal) y el resultado de la Valoración de los puestos de trabajo (expresada en la aplicación valorativa de los factores y grados preestablecidos a las monografías técnicas que identifican cada puesto de trabajo, hojas de valoración) son instrumentos técnicos enderezados a la elaboración de la Relación de puestos de trabajo que, en ningún caso, responden a la naturaleza jurídica de las "disposiciones administrativas" que se contemplan en el artículo 62.2, en relación con los artículos 51 y 52, de la Ley 30/1992 .

No es preceptiva la publicación oficial de estos elementos instrumentales; el Manual y las Monografías no forman parte del sistema de fuentes normativas ni su contenido se integra en el ordenamiento jurídico administrativo. De manera distinta, ambos, Manual de valoración y Monografías de los puestos de trabajo, forman parte del acervo de recursos o instrumentos técnicos empleados por el Comité de Valoración en una actuación habilitada por la Alcaldía-Presidencia que se desarrolló de manera externa al procedimiento administrativo.

Cabe reprochar que la actividad del Comité de Valoración se produjera al margen de las actuaciones propias de la instrucción de un procedimiento administrativo, de conformidad con los parámetros de la buena administración, pero no ha impedido que el resultado del empleo por el Comité de Valoración de estos recursos técnicos quedara expresamente aprobado por el órgano plenario municipal. Y que, por efecto de esta misma aprobación plenaria, la valoración llevada a cabo al margen del procedimiento administrativo pasara a formar parte de la motivación "in aliunde" de la

subsiguiente actuación administrativa de ordenación del personal expresada en la aprobación inicial de la Relación de puestos de trabajo.

Naturaleza de los “*elementos técnicos instrumentales*” para el ejercicio de las facultades de discrecionalidad técnica desplegadas en la modificación de la Relación de puestos de trabajo; y, en esa misma medida, consumen y agotan sus efectos jurídicos en el momento de la aprobación de la Relación de puestos de trabajo a cuya consecución sirven.

4.6. La oferta de empleo público y su caducidad. Los efectos de la STS de 9 de julio de 2025.

El 9 de julio de este año el Tribunal Supremo dictó su STS 930/2025 que ha causado una cierta inquietud en las administraciones públicas. El asunto sometido a revisión fue, según el auto de admisión, aclarar si el plazo de tres años previsto en el artículo 70 del Estatuto Básico del Empleado Público, debe entenderse cumplido cuando se desarrolle íntegramente el proceso selectivo dentro del mismo o, por el contrario, si es suficiente para reputarlo observado con que la Administración publique la convocatoria del proceso selectivo.

Ya la STS Contencioso sección 4 del 12 de diciembre de 2019 (ROJ: STS 4195/2019 - ECLI:ES:TS:2019:4195 Sentencia: 1718/2019 Recurso: 3554/2017) había declarado el carácter esencial de este plazo, anudando la consecuencia anulatoria de esa oferta en caso de superación del plazo (salvo que se le dieran “razones muy poderosas”). Pero claro, esa misma STS, ante lo que suponía su salomónica decisión, no pudo por menos que declarar que ese “vicio de invalidez del acto administrativo permite, no obstante, la conservación de los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción que hemos apreciado, según faculta el artículo 51 de la Ley 39/2015”, reconociendo a la actora una indemnización para salir del paso. La reciente: STS 1276/2025, de 14 de octubre de 2025, N° de Recurso: 2757/2024 ha ratificado la naturaleza de acto administrativo general de las Ofertas de Empleo Público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 20/2021.

Pues bien, la STS de 9 de julio, realiza una reordenación de la doctrina existente respecto al cómputo del plazo trienal para fijar que, es un plazo de máximos, y que hay que deducir que tal plazo comprende no sólo la convocatoria sino, además, el completo desarrollo del proceso selectivo.

Este fallo abre un gran debate como es la determinación de la concreta situación en que quedan los diferentes procesos selectivos en los que se ha sobrepasado ese plazo trienal. Hay un criterio como es el apuntado por la STS de 12 de diciembre de 2019, de la conservación de actos, pero la incertidumbre generada es total.

Pende al tiempo de la redacción de estas líneas el recurso admitido por el ATS, Contencioso sección 1 del 23 de abril de 2025 (ROJ: ATS 4089/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4089A Recurso: 7514/2024) en el que se dilucidará la naturaleza jurídica de los Decretos por los que se aprueban Ofertas de Empleo Público y si, atendida dicha naturaleza, contra los mismos caben o no recursos en vía administrativa.

5. CONCLUSIONES.

Se puede entonces ofrecer como conclusión, tras la exposición realizada que, la jurisdicción contencioso administrativa y la litigiosidad que en ella se desarrolla reviste una escasa importancia cuantitativa puesta en relación con el total del quehacer diario de nuestros juzgados y tribunales. Que se mantienen ciertas peculiaridades de esta jurisdicción que directamente inciden, modulan o estimulan la génesis del conflicto.

Y si centramos el análisis en lo que es el objeto de actividad de la jurisdicción contencioso administrativa en materia de empleo público podemos concluir que la situación actual de los empleados públicos interinos sigue generando la inmensa mayoría de la conflictividad jurisdiccional, sea en relación con desacuerdos surgidos en los procesos de estabilización, en la simple pretensión de declaración de “fijeza” o en las solicitudes de indemnización. En mucha menor medida, pero con similar importancia, el debate se sigue centrando en la exigencia de motivación de todas aquellas actuaciones realizadas por las administraciones públicas en el ejercicio de su potestad de autoorganización como pueden ser las decisiones de los órganos de selección de personal o de valoración de puestos de trabajo. Actuaciones sobre las que,



cada vez con mayor intensidad se le viene exigiendo por los juzgados y tribunales una mayor y más completa motivación de lo resuelto.



Trabajos de Evaluación

Revista digital CEMCI

Número 67/2025

GOBIERNO LOCAL INTELIGENTE Y SOBERANO: UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE IA DE CÓDIGO ABIERTO EN LA PROVINCIA DE LUGO

Jose Antonio ARIAS LOMBARDERO

*Jefe de la Sección de Innovación y participación ciudadana. Diputación
Provincial de Lugo*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del
Curso Inteligencia artificial aplicable a las entidades locales (CEMCI)*

SUMARIO:

1. Introducción
 - 1.1. Contexto actual: la inteligencia artificial en el sector público
 - 1.2. El desafío de las entidades locales: modernización, eficiencia y equidad territorial
 - 1.3. Objetivos y estructura del trabajo
2. Fundamentos para la implementación de IA en la administración local
 - 2.1. Potencial transformador de la IA: análisis de impacto y casos de uso
 - 2.2. Principios rectores para una adopción responsable
 - 2.3. La necesidad de una metodología de evaluación previa
3. Propuesta de un modelo de IA soberano para la provincia de Lugo
 - 3.1. Justificación estratégica de la apuesta por el código abierto y la ejecución local
 - 3.2. Arquitectura tecnológica: del prototipo funcional al servicio de producción
4. Plan de implementación, escalabilidad y sostenibilidad
 - 4.1. Fase 1: profesionalización y despliegue controlado en la Diputación
 - 4.2. Fase 2 y 3: hacia la automatización avanzada y la consolidación
 - 4.3. Modelo de escalabilidad provincial: plataforma centralizada como servicio (PaaS)
 - 4.4. Sostenibilidad del proyecto: enfoque energético y financiero
 - 4.5. Pilar transversal: la estrategia de gobernanza del dato
5. Conclusiones
 - 5.1. Resumen de los principales hallazgos y viabilidad de la propuesta
 - 5.2. Recomendaciones clave para una implementación exitosa
 - 5.3. Hoja de ruta: próximos pasos concretos para la implementación
 - 5.4. Visión final: hacia una administración local inteligente y responsable
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto actual: la inteligencia artificial en el sector público

La inteligencia artificial (IA) se ha consolidado como una de las tecnologías más disruptivas y transformadoras del siglo XXI, redefiniendo industrias, optimizando procesos y abriendo nuevas fronteras en la capacidad humana para resolver problemas complejos. Su vertiginoso avance, especialmente en el campo de los grandes modelos de lenguaje (LLM), ha trascendido el ámbito puramente técnico para convertirse en una herramienta con un impacto tangible y creciente en la operativa diaria de organizaciones de todo tipo. Esto incluye, de manera cada vez más significativa, a las administraciones públicas y, por ende, a las entidades locales. Los gobiernos locales a nivel mundial están explorando activamente las capacidades de la IA para abordar desafíos apremiantes, como las limitaciones presupuestarias y la escasez de personal, lo que subraya la importancia estratégica de esta tecnología en el sector público.

En el contexto específico de España, existe un marco nacional sólido que respalda el desarrollo y la expansión de la IA, en consonancia con las directrices y las iniciativas europeas. El Gobierno de España, en línea con este avance, ha aprobado el anteproyecto de ley para un uso ético, inclusivo y beneficioso de la inteligencia artificial. A nivel regional, la Xunta de Galicia también ha promulgado su propia legislación para regular y fomentar la IA, con un enfoque particular en su aplicación dentro del sector público.

Dentro de este panorama nacional y regional favorable, la Diputación Provincial de Lugo se encuentra en una posición estratégica para explorar e implementar soluciones de IA que puedan beneficiar tanto a la propia institución como a los diversos ayuntamientos que conforman la provincia. La Diputación desempeña un papel crucial en la asistencia a los municipios más pequeños en materia de administración electrónica, y esta función podría extenderse naturalmente a la facilitación de la adopción de la IA. El objetivo primordial de este proyecto es aprovechar la IA para

mejorar los servicios públicos y, potencialmente, reducir los costos operativos en toda la provincia.

1.2. El desafío de las entidades locales: modernización, eficiencia y equidad territorial

Las entidades locales, como administraciones más cercanas al ciudadano, se enfrentan a un proceso de cambio profundo y estructural. La ciudadanía demanda servicios públicos cada vez más ágiles, personalizados y proactivos. En este escenario, la modernización no es una opción, sino una necesidad.

La IA se presenta como una aliada estratégica en este proceso, con herramientas para optimizar trámites, automatizar tareas y mejorar la toma de decisiones. Sin embargo, su adopción plantea un doble desafío: por un lado, la complejidad técnica y regulatoria; por otro, el riesgo de ampliar la brecha digital, dejando atrás a los municipios más pequeños. Es aquí donde las diputaciones provinciales desempeñan un papel crucial como catalizadoras de una transformación digital inclusiva y efectiva para todo el territorio.

1.3. Objetivos y estructura del trabajo

El objetivo de este trabajo es proponer un modelo estratégico para implementar la inteligencia artificial en la Diputación Provincial de Lugo, con énfasis en su viabilidad y escalabilidad a los ayuntamientos de la provincia.

Para ello, el trabajo se estructura en los siguientes epígrafes:

- **Fundamentos para la implementación de IA:** Se analizan el potencial de la IA en la administración local y los principios éticos y normativos que deben guiar su adopción.
- **Propuesta de un modelo de IA soberano:** Se define un modelo para la provincia de Lugo, justificando la apuesta por el código abierto y detallando la arquitectura tecnológica necesaria.

- **Plan de implementación, escalabilidad y sostenibilidad:** Se describen las fases del proyecto, desde los pilotos iniciales hasta la estrategia de traslación a los ayuntamientos.
- **Conclusiones:** Se resumen los hallazgos, se presentan las recomendaciones y se ofrece una visión final del proyecto.

En definitiva, este trabajo busca aportar una solución fundamentada y realista para que la Diputación de Lugo adopte la inteligencia artificial de una manera soberana, estratégica y centrada en generar valor real para la institución y los ciudadanos.

Es importante señalar que este trabajo constituye una versión resumida de la estrategia en la que se está trabajando para la implantación de la IA en la Diputación de Lugo, en la cual se define de forma exhaustiva, todos y cada uno de los elementos que marcarán la hoja de ruta de este proceso.

2. FUNDAMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE IA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para implementar la inteligencia artificial en una entidad local, es fundamental partir de un marco conceptual sólido que dimensione el potencial real de esta tecnología y establezca los principios rectores que deben guiar su adopción. Este capítulo analiza el impacto de la IA en la eficiencia del sector público, los pilares normativos y éticos de una implementación responsable y una metodología de análisis para guiar el proceso.

2.1. Potencial transformador de la IA: análisis de impacto y casos de uso

La inteligencia artificial, en su concepción más amplia, se refiere a la capacidad de las máquinas y los sistemas informáticos para simular procesos cognitivos humanos. Estos procesos incluyen el aprendizaje a partir de datos, el razonamiento lógico, la resolución de problemas, la comprensión del lenguaje natural, la percepción del entorno y la toma de decisiones. La evolución de la IA no es un fenómeno reciente; sus fundamentos teóricos se han desarrollado a lo largo de décadas. Sin embargo, en los

últimos años hemos asistido a un punto de inflexión, impulsado fundamentalmente por tres factores convergentes: el aumento exponencial de la capacidad computacional (gracias a hardware más potente como las GPU), la disponibilidad masiva de grandes volúmenes de datos (el combustible de los algoritmos de aprendizaje) y el perfeccionamiento de algoritmos sofisticados, en particular las redes neuronales profundas.

Dentro de este vasto campo, los grandes modelos de lenguaje (LLM) y otras formas de IA generativa –aquella capaz de crear nuevos contenidos textuales, visuales o auditivos a partir de 'prompts' o entradas del usuario– han emergido como una de las manifestaciones más impactantes y accesibles de la IA. Estos modelos, entrenados con ingentes cantidades de texto y código, han demostrado una asombrosa capacidad para comprender, generar, resumir y transformar el lenguaje humano de manera coherente y contextualmente relevante. Se han convertido en herramientas versátiles, indispensables en muchos casos, que están cambiando la forma en que trabajamos y creamos. Se utilizan para procesar texto, facilitar el aprendizaje, generar código informático, automatizar flujos de trabajo complejos y mucho más. Su capacidad para interactuar de forma conversacional ha democratizado el acceso a funcionalidades de IA que antes eran exclusivas de especialistas, como demuestra la rápida adopción de herramientas como ChatGPT, que en poco tiempo consiguió millones de usuarios semanales.

La importancia estratégica global de la IA es innegable. Organizaciones y gobiernos a nivel mundial reconocen su potencial para impulsar la innovación, mejorar la competitividad económica y abordar grandes desafíos sociales. En este contexto, la administración pública no es una excepción. La IA ofrece un enorme potencial para mejorar la prestación de servicios públicos al tiempo que aborda retos especialmente urgentes, como la reducción de la carga burocrática o la mejora de las interacciones con los ciudadanos. Muchos estudios recientes cuantifican este potencial:

- Un informe de EsadeEcPol (mayo, 2025) estima que, para el 67% de los trabajadores de la Administración Pública española (más de 960.000 personas), la IA generativa podría mejorar entre el 10% y la mitad de sus tareas, lo que hace factible su integración en los procesos diarios. Más

aún, se proyecta que una adopción generalizada de la IA generativa podría incrementar la productividad por trabajador en la Administración Pública hasta un 9% más alta en un período de 10 años, generando para entonces aproximadamente 7.000 millones de euros anuales de valor añadido bruto adicional en España.

- De forma similar, un estudio del Alan Turing Institute (junio, 2025) sobre el sector público en Gran Bretaña concluyó que aproximadamente el 41% del tiempo laboral del sector público se dedica a actividades que podrían ser apoyadas por el uso de IA generativa. Este porcentaje varía según el sector, alcanzando un 49% en educación y siendo de un 33% en sanidad, y es mayor para trabajadores que no están en primera línea (47%) en comparación con los de primera línea (38%). El informe destaca que tareas comunes como la gestión de correos electrónicos, que ocupan de media 30 minutos diarios por trabajador, podrían ver reducido este tiempo en más de un 70% gracias a la IA, y el tiempo dedicado a crear o actualizar registros podría disminuir casi en su totalidad. Tareas como la preparación de lecciones en educación (100 minutos/día) podrían reducirse hasta en un 75%.
- Experimentos prácticos, como el realizado por el Government Digital Service (GDS) del Reino Unido con Microsoft 365 Copilot (junio, 2025) involucrando a 20.000 empleados públicos, ofrecen una validación tangible de estos potenciales. Los participantes en este ensayo reportaron un ahorro de tiempo promedio de 26 minutos al día, lo que equivaldría a 13 días laborales al año por usuario. Más del 70% de los usuarios coincidieron en que Copilot redujo el tiempo de búsqueda de información y tareas mundanas, permitiéndoles dedicar más tiempo a actividades estratégicas. Es significativo que el 82% de los usuarios expresara que no querría volver a trabajar sin esta herramienta, y el 63% considerara que su productividad disminuiría sin ella.

Estas ganancias de eficiencia son especialmente valiosas en el contexto actual de demandas y necesidades en aumento para el sector público. En particular, la aplicabilidad de la IA en las entidades locales es especialmente transversal y prometedora. A nivel interno (back-office), puede transformar la gestión mediante la automatización de tareas administrativas repetitivas –un área donde el informe del Alan Turing Institute identifica un alto potencial de exposición a la IA para actividades como la organización de reuniones o la gestión de formularios y bases de datos–, la optimización de la gestión documental (clasificación, búsqueda inteligente), el análisis de grandes volúmenes de datos para una planificación más informada (urbanismo, servicios sociales, gestión de recursos) y la mejora de la eficiencia operativa. De cara a la ciudadanía (front-office), la IA puede potenciar la interacción a través de asistentes virtuales (chatbots) capaces de resolver consultas frecuentes 24/7, la generación de contenido personalizado para campañas informativas o la prestación de servicios más predictivos y adaptados a las necesidades individuales. El informe de Esade también identifica cinco frentes prometedores donde la IA puede aportar valor significativo: la reducción de la carga burocrática y administrativa, la mejora de las interacciones entre los ciudadanos y la Administración, la reducción de trabas en la contratación pública, el apoyo a las decisiones de concesión, seguimiento y control (especialmente en subvenciones), y la aportación de datos y evidencias al proceso de elaboración de políticas.

Además, el horizonte de la IA no se detiene aquí. El Joint Research Centre (JRC) de la Comisión Europea, en su informe "Generative AI Outlook Report" (2025), ya identifica las siguientes tendencias tecnológicas emergentes: la "IA Agéntica", sistemas que actúan de forma autónoma para planificar y ejecutar tareas complejas, y la "IA Multimodal", capaz de comprender y generar contenido combinando texto, imágenes, audio y otros tipos de datos. Este proyecto, si bien se centra en capacidades actuales, sienta las bases para poder explorar estas futuras evoluciones de la IA en la administración local.

2.2. Principios rectores para una adopción responsable

La adopción de la IA en el sector público debe estar guiada por principios que aseguren un despliegue ético, legal y centrado en las personas.

España ha reconocido tempranamente la trascendencia de la inteligencia artificial y ha puesto en marcha diversas iniciativas para fomentar su desarrollo y adopción de manera ética y responsable. La Estrategia de Inteligencia Artificial 2024, que constituye el principal marco de actuación del Gobierno, da continuidad a las iniciativas desplegadas por el Gobierno de España hasta esa fecha en materia de inteligencia artificial, adaptándolas a los notables cambios experimentados en esta tecnología en los últimos años. Su objetivo es doble: por un lado, aprovechar al máximo el impacto positivo de la IA en la economía y la sociedad; por otro, garantizar que este desarrollo se realice bajo principios de transparencia, ética, responsabilidad y con un enfoque humanista, poniendo a las personas en el centro.

La Estrategia de Inteligencia Artificial 2024 busca acelerar, facilitar, acompañar y promover el desarrollo y la expansión de la IA en el tejido productivo y en la administración pública española. Se estructura en torno a tres ejes fundamentales:

- 1. Reforzar las capacidades nacionales:** Esto incluye la inversión en infraestructuras clave como la supercomputación (ej. MareNostrum), la creación de espacios de datos compartidos y de alta calidad, el impulso a la investigación y desarrollo de algoritmos propios, y la formación de talento especializado.
- 2. Promover los beneficios para la ciudadanía:** Fomentando la adopción de la IA tanto en el sector público, para modernizar los servicios, como en el sector privado, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) para que no queden rezagadas en esta transformación.
- 3. Gobernanza y supervisión:** La creación de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA), con sede en A Coruña,

es un hito clave en este eje. Esta agencia, pionera en Europa, será la encargada de supervisar el despliegue responsable de la IA, validar modelos (especialmente los de propósito general o aquellos especializados para el sector público) y generar guías de implementación.

Estas estrategias nacionales se alinean con esfuerzos más amplios como el plan España Digital 2026, que busca impulsar la transformación digital del país en múltiples dimensiones. Diversos informes sobre el uso de la IA en España, tanto en el sector privado como en el público, indican un interés creciente y una adopción paulatina. De hecho, España se sitúa como uno de los países de la Unión Europea que más activamente están implementando algoritmos y soluciones de IA en el ámbito de la administración pública.

Sin embargo, a pesar de estos avances y del reconocimiento del potencial, existe una brecha entre las expectativas y la preparación real. El informe de Esade (mayo, 2025) revela que, si bien el 54% de los trabajadores públicos españoles ya utiliza la IA de forma ocasional y un 90% considera que el sector público debería estar al día con los cambios tecnológicos, casi el 60% piensa que su institución aún no está preparada para integrar la IA de manera efectiva. Esta percepción subraya la urgencia de iniciativas que, como la presente, no solo exploren el potencial de la IA, sino que también aborden las necesidades de capacitación y adaptación institucional.

2.2.1. El marco normativo: RIA y GDPR como ejes fundamentales

La implementación de sistemas de IA, especialmente en el sector público donde se manejan datos sensibles y se toman decisiones que afectan a los derechos de los ciudadanos, debe realizarse dentro de un marco normativo robusto que garantice la seguridad, la ética y la protección de los derechos fundamentales.

- 1. El Reglamento Europeo de IA (RIA):** Aprobado por el Parlamento Europeo en marzo de 2024, el RIA es la primera ley integral y horizontal sobre Inteligencia Artificial a nivel mundial. Su principal objetivo es establecer un conjunto de normas armonizadas para el desarrollo, la comercialización y el uso de sistemas de IA en la Unión Europea. Tal

como subraya el informe del JRC (2025), el RIA adopta un enfoque basado en el riesgo, clasificando los sistemas de IA en cuatro categorías principales

- **Riesgo Inaceptable:** Prácticas prohibidas, como la manipulación subliminal o la puntuación social (social scoring).
- **Alto Riesgo:** Aquellos sistemas considerados de alto riesgo, que incluyen muchos de los que podrían utilizarse en el sector público (ej. en la gestión de servicios sociales, procesos de selección de personal, o sistemas de identificación biométrica), estarán sujetos a requisitos estrictos en cuanto a calidad de los datos, documentación técnica, transparencia, supervisión humana y ciberseguridad.
- **Riesgo Limitado:** Sistemas que requieren obligaciones de transparencia, como los chatbots, donde se debe informar al usuario de que está interactuando con una IA.
- **Riesgo Mínimo:** La gran mayoría de aplicaciones de IA, que no tienen obligaciones específicas.

Este reglamento es fundamental para cualquier proyecto de IA en la Diputación, ya que dictará los estándares de cumplimiento que se deben tener en cuenta.

2. Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) y Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD): El GDPR (Reglamento (UE) 2016/679), implementado a nivel nacional a través de la Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD), sigue siendo una normativa fundamental y de obligado cumplimiento siempre que un sistema de IA procese datos personales. Cualquier implementación deberá asegurar el respeto a los principios de licitud, lealtad y transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de conservación, integridad y confidencialidad, y responsabilidad proactiva. Será crucial realizar

evaluaciones de impacto en la protección de datos para las aplicaciones de IA que puedan entrañar altos riesgos para los derechos y libertades de las personas. El GDPR impone requisitos estrictos sobre el consentimiento explícito de los ciudadanos para el tratamiento de sus datos personales, la minimización de la recopilación de datos, la transparencia en el uso de los mismos, la ubicación de los servidores (con preferencia por la UE), y la necesidad de firmar Acuerdos de Procesamiento de Datos (DPAs) con los proveedores de servicios.

3. **Adaptación de la legislación española al RIA:**

- La mencionada Estrategia de IA 2024 ya establece directrices y prioridades a nivel nacional que se alinean con los principios del RIA, fomentando un desarrollo transparente y ético.
- El anteproyecto de ley para el buen uso y gobernanza de la inteligencia artificial, actualmente en desarrollo y cuya aprobación se espera que concrete la adaptación de la legislación española al RIA, definirá aspectos cruciales como la gobernanza de la IA a nivel nacional (con la AESIA a la cabeza), un régimen de prohibiciones explícitas y un sistema de sanciones por incumplimiento.

4. **Desarrollo normativo por las comunidades autónomas:** A nivel autonómico, es relevante considerar la legislación específica que pueda existir o desarrollarse. Un ejemplo es la Ley 2/2025 de Inteligencia Artificial de Galicia, pionera a nivel regional en Europa. Su exposición de motivos destaca la necesidad de un marco normativo propio que, en línea con la regulación europea, permita aprovechar el potencial de la IA para mejorar la competitividad y los servicios públicos, garantizando al mismo tiempo que el desarrollo tecnológico sea ético, centrado en las personas y respetuoso con los derechos fundamentales. La ley busca posicionar a Galicia como un referente en IA fiable, fomentando la

innovación y el uso del gallego, y estableciendo principios claros de gobernanza, transparencia y supervisión humana.

2.2.2. La ética, la transparencia y la supervisión humana

Más allá de las leyes específicas, el proyecto debe imbuirse de los principios éticos fundamentales que guían el desarrollo de una IA fiable. La transparencia algorítmica (saber cómo funciona un sistema), la explicabilidad (poder entender por qué un sistema toma una determinada decisión) y la supervisión humana (garantizar que siempre haya una persona responsable y capaz de intervenir o corregir las decisiones de la IA, especialmente en contextos críticos) son cruciales.

En este sentido, se considera la posible creación de un comité ético multidisciplinar a nivel provincial o la adhesión a directrices éticas supramunicipales para guiar la implementación.

El Comité Ético Multidisciplinar, con personal técnico, juristas, expertos en ética y representantes de servicios sociales, podría revisar los casos de uso, evaluar su impacto y proponer salvaguardas, actuando como un órgano de supervisión y garantía in

El papel de la AESIA será fundamental, no solo en la supervisión y validación de modelos, sino también en la generación de guías de implementación y buenas prácticas para el sector público terno.

2.3. La necesidad de una metodología de evaluación previa

Antes de cualquier implementación, la organización debe realizar un ejercicio de autoevaluación honesto. Esta metodología, inspirada en marcos como el "test de evaluación de impacto" (TEI-Ai), diagnostica la madurez de la entidad con preguntas clave:

- ¿Se cuenta con sistemas de IA implantados y experiencia previa?
- ¿Se dispone de personal con la capacitación técnica necesaria?
- ¿Se cuenta con datos robustos y de calidad para alimentar las herramientas?

Las respuestas ayudan a situar a la administración en un punto de partida realista. Este proyecto se alinea con un escenario que, partiendo de una base sólida, reconoce la necesidad de articular una estrategia robusta antes de acometer inversiones o cambios significativos.

3. PROPUESTA DE UN MODELO DE IA SOBERANO PARA LA PROVINCIA DE LUGO

Establecido el marco teórico, es necesario definir un modelo estratégico y tecnológico para Lugo. Este capítulo detalla una propuesta basada en el código abierto y la ejecución local como pilares para construir una capacidad de IA soberana, alineada con las iniciativas europeas y nacionales.

3.1. Justificación estratégica de la apuesta por el código abierto y la ejecución local

La Diputación Provincial de Lugo ha tomado una decisión estratégica clara para la exploración e implementación de soluciones basadas en inteligencia artificial (IA): se priorizarán predominantemente los modelos de lenguaje de código abierto (open source) ejecutados preferentemente en infraestructuras locales (on-premise). Esta elección, lejos de ser una mera adopción tecnológica, constituye una apuesta fundamental con profundas implicaciones para la autonomía, la eficiencia, la privacidad y la sostenibilidad de la administración local. Si bien este enfoque en la soberanía y el control local es el núcleo del proyecto, se contempla también, como se desarrollará más adelante, la exploración complementaria de herramientas comerciales avanzadas en sus versiones gratuitas o de uso limitado, siempre bajo un estricto análisis de sus implicaciones.

El presente marco se dedica, por tanto, a establecer los fundamentos teóricos y estratégicos que justifican esta apuesta principal por las tecnologías abiertas, alineando la iniciativa provincial con las tendencias y directrices nacionales y europeas, y definiendo los pilares estratégicos que guiarán la implementación para asegurar su éxito y coherencia con los objetivos institucionales.

La adopción de soluciones de inteligencia artificial basadas en modelos y herramientas de código abierto (open source) por parte de la Diputación Provincial de Lugo se fundamenta en una serie de razones estratégicas de gran relevancia que van más allá de la mera funcionalidad técnica:

1. **Soberanía tecnológica y reducción de la dependencia de proveedores (vendor lock-in):** La elección de soluciones open source es una decisión clave para garantizar la soberanía tecnológica. Al no depender de licencias de software propietario ni de las políticas y precios de grandes corporaciones tecnológicas, la administración local reduce su vulnerabilidad y evita la dependencia de un proveedor específico. Esto permite a la Diputación y a los ayuntamientos tener un mayor control sobre sus sistemas de IA, asegurando que estos se adapten a las necesidades específicas del territorio y puedan evolucionar sin estar condicionados por los intereses comerciales de terceros. Esta independencia es fundamental para la sostenibilidad a largo plazo del proyecto y para la capacidad de la administración de mantener el control sobre su infraestructura digital.
2. **Privacidad y control total sobre los datos sensibles:** El uso de modelos y herramientas de código abierto, que pueden ser desplegados y ejecutados en servidores locales propios (on-premise) dentro de la infraestructura de la Diputación, ofrece un control significativamente mayor sobre la ubicación y el procesamiento de los datos. Los prompts, los documentos analizados y los textos generados permanecen dentro del sistema local, garantizando el más alto nivel de privacidad y seguridad. Esto es crítico cuando se maneja información sensible de los ciudadanos o datos internos de la administración, y es crucial para asegurar el cumplimiento estricto del Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) y otras normativas de protección de datos.

3. **Rentabilidad y ahorros de costos significativos a largo plazo:** Si bien puede haber costes iniciales asociados a la configuración de la infraestructura de IA, personalización de modelos y capacitación del personal, la ausencia de costes recurrentes de licencias de software propietario o tarifas de pago por uso de APIs en la nube (comunes en soluciones comerciales) genera una rentabilidad significativa a largo plazo. El código abierto elimina la preocupación por facturas crecientes a medida que aumenta el uso, permitiendo una experimentación y un escalado ilimitados dentro de las capacidades de la infraestructura propia. Los recursos económicos ahorrados pueden reinvertirse en otras áreas prioritarias para la modernización y la mejora de los servicios públicos. Además, la comunidad open source a menudo ofrece soporte y actualizaciones de manera gratuita o a un coste muy inferior al de los proveedores comerciales.
4. **Transparencia y auditabilidad del código:** Una de las principales ventajas del código abierto es su transparencia total. El código fuente está disponible para su revisión, auditoría y adaptación por parte de la propia administración, por terceros contratados, o incluso por la comunidad académica y experta. Esto permite identificar posibles errores, sesgos o vulnerabilidades de seguridad, y comprender cómo funcionan internamente los modelos y algoritmos. En el sector público, donde la rendición de cuentas y la confianza ciudadana son fundamentales, esta auditabilidad es especialmente valiosa. La Agencia Española de Supervisión de la IA (AESIA) también pone énfasis en la transparencia y fiabilidad de los modelos utilizados en el sector público.
5. **Capacidad de personalización, adaptación y experimentación:** El código abierto ofrece una flexibilidad incomparable para la personalización y adaptación de los modelos y herramientas de IA a las necesidades específicas de la Diputación de Lugo y de cada uno de sus ayuntamientos. Es posible modificar el comportamiento del modelo,

ajustar parámetros de inferencia, definir prompts y plantillas personalizadas, e incluso integrar adaptadores o realizar *fine-tuning* con datos locales (siempre con las debidas garantías de privacidad). Se pueden importar pesos de modelos en formatos estándar como GGUF o Safetensors, lo que amplía las opciones. Esta capacidad de adaptación permite superar las limitaciones de los modelos genéricos ofrecidos por proveedores comerciales y desarrollar soluciones verdaderamente ajustadas al contexto local, incluyendo la incorporación de conocimiento especializado (normativa local, procedimientos administrativos específicos, particularidades lingüísticas del gallego, etc.).

6. **Pertenencia y beneficios de un ecosistema de innovación abierto y colaborativo:** Al utilizar herramientas populares de código abierto, la Diputación se integra en un ecosistema global vibrante y dinámico de desarrolladores, investigadores y usuarios. Esto permite beneficiarse del conocimiento compartido, las innovaciones constantes, las mejoras aportadas por la comunidad y una amplia disponibilidad de recursos y documentación. Fomenta una cultura de colaboración e intercambio que puede ser muy beneficiosa para la administración pública.
7. **Mitigación de la dependencia y la brecha de inversión europea.** El "Generative AI Outlook Report" del JRC (2025) evidencia que, si bien la Unión Europea tiene una posición fuerte en investigación académica sobre IA, sufre de una significativa brecha de financiación y una alta dependencia de la inversión de capital riesgo proveniente de actores no europeos, principalmente de EE.UU. La apuesta por un modelo de código abierto y ejecución local es también una respuesta estratégica a esta realidad. Permite a una entidad pública como la Diputación desarrollar capacidades tecnológicas soberanas con una inversión controlada y sin quedar supeditada a las dinámicas de un mercado global dominado por unas pocas grandes corporaciones

La apuesta de la Diputación por la IA de código abierto no es una iniciativa aislada, sino que se alinea y busca sinergias con importantes estrategias y proyectos a nivel nacional y europeo que promueven un desarrollo de la IA soberano, ético y accesible:

1. **Proyecto ALIA (España):** El Gobierno de España, a través del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, impulsa el proyecto ALIA. Esta es una infraestructura pública estratégica para el desarrollo de modelos fundacionales (foundation models) de IA en español y en las lenguas cooficiales del Estado. El objetivo fundamental de ALIA es reforzar la soberanía tecnológica del país en el campo de la IA, reducir la dependencia de modelos desarrollados por grandes corporaciones internacionales, fomentar el uso de las lenguas propias en el ámbito tecnológico y democratizar el acceso a la IA para las Administraciones Públicas y las pequeñas y medianas empresas (PYMEs).

Los primeros modelos de esta iniciativa, como Alia-7B (con 7.000 millones de parámetros), se presentaron a principios de 2025 y están diseñados para ser eficientes y accesibles. Se contempla un desarrollo progresivo con futuras versiones que podrían incluir modelos más grandes y especializados (SLM) para diversas tareas. Estos modelos, desarrollados en colaboración con entidades como el Barcelona Supercomputing Center (BSC), se caracterizan por su naturaleza de código abierto, transparencia y vocación de servicio público.

Se espera que los modelos de ALIA sean accesibles para las administraciones públicas, y la Diputación de Lugo podrá beneficiarse significativamente de estos desarrollos, especialmente para tareas que requieran un profundo y matizado conocimiento del castellano y el gallego. La colaboración y la búsqueda de sinergias con el proyecto ALIA, así como el seguimiento de su evolución, son fundamentales para

garantizar la compatibilidad y el máximo aprovechamiento de estos recursos nacionales, alineándose con la estrategia provincial de IA soberana.

2. **Iniciativa OpenEuroLLM (UE):** A nivel europeo, existen iniciativas clave como OpenEuroLLM, liderada por consorcios de investigación como LAION, que buscan desarrollar modelos de lenguaje grandes (LLM) de código abierto, transparentes y compatibles con la normativa de la Unión Europea. El objetivo estratégico de estos proyectos es cubrir las 24 lenguas oficiales de la UE para democratizar el acceso a la IA en el sector público y construir alternativas soberanas a los modelos de empresas tecnológicas no europeas. La Empresa Común Europea de Computación de Alto Rendimiento (EuroHPC JU) también está impulsando el desarrollo de modelos fundacionales. Estas iniciativas se alinean perfectamente con la estrategia de la Diputación, ofreciendo la posibilidad futura de utilizar modelos lingüísticos multilingües desarrollados bajo principios de transparencia y cumplimiento normativo.
3. **InvestAI y “AI Factories”:** Lanzada por la Comisión Europea en enero de 2024, la iniciativa "AI Factories" (fábricas de IA) representa un compromiso estratégico para crear un ecosistema de innovación en IA de primer nivel en Europa. El objetivo es ofrecer a las startups y a la comunidad investigadora un acceso simplificado a los pilares de la IA: supercomputadoras, datos y talento algorítmico. Esta iniciativa busca movilizar una inversión público-privada a gran escala, con una inversión inicial anunciada de hasta 4.000 millones de euros hasta 2027 provenientes de fondos públicos y privados. Una parte clave de este plan es la dedicación de los superordenadores de la red EuroHPC al desarrollo de IA. Tras la selección inicial de siete centros en diciembre de 2024, la red se ha ampliado. En octubre de 2025, la EuroHPC JU seleccionó seis

fábricas de IA adicionales, y la red de "antenas de fábricas de IA" se ha expandido a varios estados miembros y países socios. Entre los nuevos centros seleccionados se encuentran la AI Factory del Barcelona Supercomputing Center (BSC) y la del Centro de Supercomputación de Galicia (CESGA) en España. En la ampliación de octubre de 2025, se han sumado fábricas en países como Austria, Bulgaria, Francia, Alemania, Polonia y Eslovenia, así como la nueva fábrica del CESGA.

Otros países europeos como Suiza, también se han sumado a esta corriente y ha lanzado su propio modelo de IA de código abierto, presentándolo como una alternativa "ética" a los grandes modelos comerciales. Incluso los planes de IA del gobierno de Estados Unidos y China, presentados recientemente, hablan de la necesidad de impulsar y favorecer el código abierto en sus políticas de IA.

3.2. Arquitectura tecnológica: del prototipo funcional al servicio de producción

La estrategia de IA de la Diputación no parte de un planteamiento teórico, sino de una arquitectura tecnológica ya implementada y validada en un entorno de pruebas. Este "Laboratorio de IA Provincial" sirve como el prototipo funcional de referencia y la base sobre la que se construirá la futura plataforma de servicios para toda la provincia. La arquitectura actual, basada en contenedores Docker, valida la viabilidad del stack de código abierto elegido, pero también ilumina los desafíos de ingeniería necesarios para escalar de un prototipo a un servicio público robusto y soberano.

A. Arquitectura actual de referencia (Laboratorio de IA)

El prototipo se despliega sobre una arquitectura híbrida que separa la computación intensiva de las aplicaciones de usuario, una práctica de diseño eficiente y modular:

- **Servidor de Inferencia (GPU Dedicada):** Es el corazón computacional del sistema, diseñado para la tarea más exigente: la ejecución de Grandes Modelos de Lenguaje (LLM). Está montado sobre un servidor físico con

una GPU de altas prestaciones (NVIDIA RTX 3090 con 24 GB de VRAM), un procesador multinúcleo (Intel i9) y 64 GB de RAM. En este servidor corre un contenedor Docker con Ollama, que actúa como el gestor y el punto de acceso (API) a los LLMs que se utilizan (gemma3:27b-it-qat, qwen3:30b-a3b-q4_K_M, etc.)

- **Servidor de Aplicaciones (Virtualizado):** Este servidor aloja el ecosistema de aplicaciones que interactúan con los usuarios y, cuando es necesario, se comunican con el servidor de inferencia. Cada aplicación principal se ejecuta en su propio contenedor Docker independiente, garantizando la modularidad. Aquí residen herramientas como Open WebUI, Ragflow, y las diversas aplicaciones desarrolladas internamente con Streamlit (OCR, transcripción, análisis del BOE, etc.)

B. Ecosistema de software y herramientas clave

La piedra angular de la arquitectura propuesta es la capacidad de ejecutar grandes modelos de lenguaje (LLM) y otras herramientas de IA directamente en la infraestructura de la Diputación (on-premise). Este enfoque de ejecución local es fundamental para garantizar la privacidad de los datos, el control sobre los sistemas y la independencia tecnológica.

Ollama como gestor de LLMs locales:

Descripción: Ollama es una herramienta de código abierto potente y, crucialmente, fácil de usar, que simplifica enormemente la descarga, configuración y ejecución local de una amplia variedad de LLMs populares, como Llama 3 (Meta), Mistral (Mistral AI), Gemma 3 (Google), Phi (Microsoft), entre otros. Permite a las organizaciones disponer de capacidades similares a las ofrecidas por servicios en la nube como ChatGPT o Gemini, pero operando directamente en sus propios servidores.

Ventajas estratégicas:

- **Privacidad y control:** Al ejecutar los modelos localmente, todos los datos procesados (prompts, documentos cargados, respuestas generadas) permanecen dentro de la infraestructura de la Diputación, eliminando las preocupaciones sobre la transferencia de información sensible a servidores de terceros.
- **Sin costes recurrentes por uso:** Elimina las tarifas de suscripción o los costes por volumen de uso de APIs, permitiendo una experimentación y utilización ilimitada sin impacto en el presupuesto operativo una vez configurada la infraestructura.
- **Personalización y optimización:** Ollama permite ajustar diversos parámetros de los modelos y de su ejecución para optimizar el rendimiento en función del hardware disponible y de las necesidades específicas de cada tarea (ej. cuantificación de modelos para reducir su tamaño y requisitos computacionales). Facilita el acceso y la prueba de múltiples modelos open source, permitiendo seleccionar el más adecuado para cada caso de uso. Es compatible con modelos específicos para tareas como asistentes de codificación (ej. code llama, dolphin-mixtral, deepseek-coder) o para preguntas generales (ej. mixtral, mistral).
- **Acceso a un ecosistema diverso:** Facilita el acceso y la prueba de múltiples modelos open source, permitiendo seleccionar el más adecuado para cada caso de uso.

Open WebUI como interfaz de usuario general:

Descripción: Open WebUI es una interfaz gráfica de usuario (GUI) de código abierto, intuitiva y amigable, diseñada para interactuar con grandes modelos de lenguaje (LLM). Es compatible de forma nativa con gestores locales como Ollama, pero también puede conectarse a otros backends de IA. Su diseño está pensado para replicar y, en algunos aspectos, mejorar la experiencia de usuario de las interfaces comerciales más conocidas, facilitando así una rápida adopción por

parte de los empleados públicos sin necesidad de una curva de aprendizaje pronunciada.

Funcionalidades clave: La plataforma va más allá de un simple chat, ofreciendo un conjunto de herramientas potentes:

- **Gestión de modelos:** Permite seleccionar entre múltiples modelos de IA disponibles localmente, e incluso comparar sus respuestas de forma simultánea.
- **Interacción multimodal:** Soporta modelos capaces de interpretar imágenes, además de texto.
- **Recuperación Aumentada con Generación (RAG) integrada:** Facilita la creación de bases de conocimiento para poder "chatear" con documentos propios (PDFs, informes, etc.) directamente desde la interfaz, una función esencial para la administración.
- **Personalización avanzada:** Permite configurar en detalle los parámetros de los modelos, así como crear y gestionar plantillas de prompts (Modelfiles de Ollama) para estandarizar y optimizar las consultas recurrentes.
- **Organización y colaboración:** Ofrece la posibilidad de organizar conversaciones, etiquetarlas y compartirlas, facilitando el trabajo en equipo.

Conclusión estratégica: En definitiva, la combinación de Open WebUI con un gestor como Ollama permite a la Diputación desplegar en su propia infraestructura una suite de IA conversacional completa, que emula la experiencia de usuario y muchas de las funcionalidades avanzadas de las principales plataformas comerciales (como ChatGPT, Gemini o Claude), pero añadiendo un control total sobre los datos, múltiples posibilidades de personalización y un diseño adaptable a las necesidades específicas de la organización.

Streamlit para el desarrollo de aplicaciones específicas y personalizadas:

Descripción: Streamlit es un marco de desarrollo rápido en Python, también de código abierto, que permite crear y compartir aplicaciones web interactivas y visualizaciones de datos con muy pocas líneas de código. Es ideal para convertir scripts de datos o modelos de IA en herramientas accesibles para usuarios no técnicos. Streamlit facilita la creación de aplicaciones web profesionales directamente con Python, sin necesidad de conocimientos en HTML, CSS o JavaScript. Ofrece una amplia gama de componentes predefinidos como sliders, botones, formularios, entradas de texto, elementos de Markdown, y la capacidad de mostrar imágenes, videos y audios, lo que enriquece la experiencia interactiva del usuario. Además, se integra de forma nativa con librerías de Python para manipulación de datos.

Aplicación en el proyecto: Se propone el uso de Streamlit para desarrollar interfaces de usuario personalizadas para asistentes de IA específicos que luego veremos. Estas aplicaciones pueden interactuar con los LLMs locales gestionados por Ollama, proporcionando una experiencia de usuario más dirigida y adaptada a tareas concretas. Así, mientras Open WebUI servirá como un 'laboratorio' o 'sandbox' general para interactuar con cualquier modelo, las aplicaciones Streamlit serán las herramientas de producción finales, diseñadas para resolver un problema específico de manera intuitiva.

Integración con LangChain y LangGraph: Streamlit se potencia significativamente con la integración de LangChain, un marco de trabajo de código abierto diseñado para facilitar la creación de aplicaciones que aprovechan grandes modelos de lenguaje (LLMs). LangChain transforma la interacción humano-máquina al integrar la IA en aplicaciones prácticas, ofreciendo soluciones personalizadas y eficientes. Permite orquestar interacciones complejas con LLMs, conectándolos a diversas fuentes de datos y servicios externos para ejecutar tareas intrincadas.

Las capacidades clave de LangChain relevantes para las aplicaciones de IA con Streamlit incluyen:

- **Cadenas (Chains):** LangChain permite construir "cadenas" que enlazan múltiples pasos para un procesamiento secuencial, integrando datos de distintas fuentes o aplicando transformaciones específicas. Estas pueden ser simples o secuenciales, donde la salida de un paso alimenta la entrada del siguiente.
- **Plantillas de prompts (prompt templates):** Ofrece herramientas para crear plantillas de prompts flexibles que permiten personalizar las instrucciones a los LLMs mediante la variación de partes específicas de su estructura. Esto posibilita la adaptación dinámica de los prompts según los requisitos del usuario o contextos específicos.
- **Memoria conversacional:** Una característica vital de LangChain es su capacidad para implementar memoria en los chatbots, permitiendo que las aplicaciones recuerden y utilicen el contexto de conversaciones pasadas. Esto mejora la coherencia y relevancia de las respuestas, superando una limitación común de muchos LLMs.
- **Agentes y herramientas (agents and tools):** LangChain permite la creación de "agentes" que son más avanzados que las cadenas. Estos agentes pueden tomar decisiones sobre qué acciones realizar y qué herramientas utilizar basándose en la información disponible y las condiciones dadas. Las herramientas pueden incluir la ejecución de código Python (`python_repl_tool`), búsquedas en internet (DuckDuckGo), recuperación de información de Wikipedia, o cálculos matemáticos. Estos agentes son útiles para tareas como análisis de datos de Excel/CSV, generación automática de consultas SQL a partir de bases de datos, o el desarrollo de asistentes especializados.

- Generación aumentada por recuperación (RAG - Retrieval Augmented Generation): LangChain es fundamental para la implementación de RAG, una técnica que permite a los LLMs acceder y utilizar datos externos, actualizados o privados para generar respuestas más precisas y contextualizadas. La arquitectura RAG implica la preparación de documentos (como PDFs, páginas web o transcripciones de videos de YouTube), la creación de embeddings vectoriales numéricos a partir de los textos, el almacenamiento de estos vectores en una base de datos vectorial (como Chroma o Pinecone, que pueden ser locales), la realización de búsquedas por similitud para recuperar la información más relevante según las consultas del usuario, y finalmente, el uso del LLM para procesar y generar una respuesta coherente basada en el contexto recuperado.
- Para la gestión de flujos más complejos o para representar la lógica de los agentes de manera más visual, se puede emplear LangGraph. LangGraph es una recomendación para construir un comportamiento de agente más complejo, definiendo su lógica como un grafo, lo que permite secuencias de pasos que pueden iterar, ramificarse y ejecutar subgrafos, brindando un control superior sobre el proceso de toma de decisiones de los agentes de IA avanzados.

n8n para automatización e integración de flujos de trabajo:

Descripción: n8n es una potente plataforma de automatización de flujos de trabajo, distribuida bajo un modelo "source-available" que permite su despliegue en infraestructuras locales (self-hosting), garantizando así la máxima privacidad y control de los datos. Su funcionamiento se basa en un intuitivo lienzo visual donde se conectan "nodos". Cada nodo representa una aplicación (ej. una base de datos, un servicio de correo, un gestor documental) o una función lógica (ej. una condición "si/entonces", un bucle, un procesamiento de datos). Esto permite a personal técnico, e incluso a usuarios avanzados sin conocimientos de

programación profunda, diseñar y automatizar procesos complejos de manera visual.

Aplicación en el proyecto: El rol de n8n es ser el sistema nervioso central que conecta a los asistentes de IA con las aplicaciones y sistemas existentes en la Diputación. Mientras que los LLMs son el "cerebro" que procesa y genera información, n8n es el "brazo ejecutor" que permite actuar sobre esa información. Por ejemplo:

- **Gestión automatizada de oportunidades.** Imaginemos que un asistente de IA analiza una convocatoria de subvención y extrae sus datos clave (plazos, cuantías, requisitos). Un flujo de trabajo en n8n podría orquestrar automáticamente el siguiente proceso: formatear esta información en un resumen estandarizado, enviarlo por correo electrónico al jefe del servicio correspondiente para su valoración y, simultáneamente, crear una nueva tarea en el sistema de gestión de proyectos de la Diputación con la fecha límite ya asignada.
- **Automatización del ciclo de vida de los documentos:** Cuando un asistente de IA genera un borrador de un documento, como un acta o un informe, y este es validado por un empleado, un flujo de trabajo de n8n podría encargarse de los pasos siguientes de forma automática: convertir el documento a formato PDF, archivarlo en la carpeta correcta del gestor documental oficial con la nomenclatura adecuada, y enviar notificaciones a los interesados para informarles de que el documento final está disponible.

n8n es, por tanto, la pieza clave para pasar de la simple generación de texto a la automatización real y de extremo a extremo de procesos administrativos.

Conclusión estratégica: La integración de n8n en la arquitectura tecnológica del proyecto es fundamental porque permite transformar las capacidades de generación de la IA en acciones concretas y automatizadas. Permite construir flujos de trabajo

complejos y personalizados que se integran con el software existente, maximizando la eficiencia y reduciendo la carga de trabajo manual. Al poder desplegarse localmente, asegura que la soberanía de los datos se mantenga intacta incluso cuando se orquestan operaciones entre múltiples servicios, alineándose perfectamente con los principios fundamentales de este proyecto.

C. Aspectos críticos a tener en cuenta

La experiencia adquirida en el "Laboratorio de IA" es un activo de valor incalculable. Ha permitido demostrar la viabilidad del enfoque, pero, sobre todo, ha servido para identificar con precisión los desafíos que implica pasar de un prototipo funcional a un servicio público escalable, fiable y seguro. Para entender la magnitud del reto, podemos usar una analogía: una cosa es construir un coche de carreras en un garaje (innovador, rápido, pero que requiere un mecánico experto constantemente y no es apto para el uso diario), y otra muy distinta es establecer una línea de producción de vehículos para el público, que exige fiabilidad 24/7, seguridad y un mantenimiento sencillo.

Nuestro conjunto tecnológico actual es el motor y el chasis del prototipo. La siguiente fase del proyecto consiste en construir la "fábrica" y el "coche de producción", lo que requiere una inversión estratégica en ingeniería de plataforma. Esto implica abordar tres desafíos fundamentales que ya se han hecho patentes en la fase de pruebas:

- **Gestión de la concurrencia y la carga (El problema del "único carril"):**

Desafío Práctico Identificado: La arquitectura actual con un único servidor Ollama funciona como una carretera de un solo carril. Si un usuario realiza una consulta a un modelo, el carril está ocupado. Si otro usuario necesita una aplicación que usa un modelo distinto, el sistema debe detener el tráfico, "descargar" el primer modelo de la memoria de la GPU (VRAM) y "cargar" el segundo. Este "swapping" de modelos, observado en las pruebas, genera una latencia (tiempo de espera) elevada en un entorno con múltiples usuarios simultáneos.

Solución Estratégica: La plataforma provincial debe ser una autopista de múltiples carriles. Esto se consigue implementando un sistema de inferencia más

avanzado (como vLLM o TensorRT-LLM, diseñados para gestionar múltiples peticiones de forma eficiente) y orquestando los recursos con una plataforma como Kubernetes. Esta tecnología permite tener múltiples réplicas de los modelos funcionando en paralelo y un balanceador de carga que actúa como un "controlador de tráfico aéreo", dirigiendo cada petición al carril (GPU/modelo) que esté libre, garantizando así un servicio fluido y sin esperas.

- **Seguridad y Monitorización ("Hardening" o Fortificación):**

Desafío Práctico Identificado: El laboratorio funciona en un entorno protegido. Un servicio público provincial es un objetivo de alto valor que debe estar "fortificado" (hardened). La contenerización Docker actual es una medida básica de seguridad, pero insuficiente.

Solución Estratégica: El equipo técnico deberá construir un perímetro de seguridad robusto alrededor de la plataforma. Esto no es solo instalar un antivirus, es desplegar firewalls de nueva generación (NGFW), sistemas de detección de intrusiones (IDS/IPS), y una plataforma de monitorización y observabilidad que permita saber en tiempo real qué está ocurriendo en el sistema, detectar anomalías y recibir alertas automáticas. Es el equivalente a instalar cámaras de seguridad, alarmas y contratar personal de vigilancia para un edificio público.

- **Ciclo de Vida de Modelos y Aplicaciones (MLOps).**

Desafío Práctico Identificado: Actualmente, para actualizar las aplicaciones creadas en Streamlit, es necesario detener y reiniciar manualmente el contenedor de estas aplicaciones, lo que provoca una interrupción del servicio para el resto de aplicaciones. Esto es inviable en producción.

Solución Estratégica: Se debe implementar un ciclo de vida de Machine Learning Operations (MLOps), que es el estándar profesional en la industria. Esto significa crear pipelines de Integración Continua y Despliegue Continuo (CI/CD). En la práctica, esto funciona como una cadena de montaje automatizada: un desarrollador introduce una mejora en una aplicación, un sistema automático la

somete a pruebas de calidad y seguridad, y si las supera, la despliega en producción sin intervención humana y sin interrumpir el servicio. Este proceso es clave para la agilidad y la fiabilidad.

D. Exploración complementaria de herramientas comerciales (versiones gratuitas)

Si bien el enfoque principal y estratégico del proyecto se basa en soluciones open source y de ejecución local para garantizar la soberanía, la privacidad y el control, sería negligente no considerar, de manera complementaria y para fines específicos, las capacidades ofrecidas por modelos comerciales avanzados, especialmente en sus versiones gratuitas o con cuotas de uso limitadas. Esta exploración debe realizarse siempre con una clara conciencia de las implicaciones en cuanto a privacidad y dependencia.

Modelos de lenguaje avanzados (ejemplos):

- **Google Gemini 2.5 Pro:** Ofrece capacidades multimodales avanzadas y una gran ventana de contexto, accesible a través de Google AI Studio con una cuota gratuita. Podría ser útil para experimentación en tareas complejas de análisis o generación que superen las capacidades de los modelos locales disponibles inicialmente.
- **Modelos de OpenAI (ej. GPT5):** A través de la interfaz de ChatGPT gratuita o con acceso limitado vía API, estos modelos siguen siendo referentes en cuanto a calidad de generación y razonamiento. Su uso podría considerarse para benchmarking o para tareas no críticas que no involucren datos sensibles.
- **Modelos de Anthropic (ej. Claude 4.5 Sonnet/Opus):** Conocidos por su rendimiento en tareas de escritura larga y su ventana de contexto, también ofrecen acceso limitado gratuito.
- **xAI Grok-4:** Este modelo se destaca por su capacidad de razonamiento avanzado en tareas de lógica, matemáticas y ciencia, y por su integración de búsqueda en tiempo real. Se ofrece en dos versiones: Grok-4, un

modelo de lenguaje potente, y Grok-4 Heavy, que utiliza una arquitectura de múltiples agentes para abordar problemas complejos.

Importancia de la evaluación continua: El panorama de estos modelos cambia rápidamente, por lo que será necesario evaluar continuamente las opciones disponibles y sus términos de uso.

Asistentes y buscadores con IA (ejemplos):

- **Microsoft Copilot:** Integrado en el ecosistema de Microsoft, puede ofrecer asistencia contextual en herramientas ofimáticas. Su uso, si ya se dispone de licencias de Microsoft 365, podría explorarse para tareas de productividad individual, siempre diferenciando su ámbito del de los asistentes locales.
- **Perplexity AI:** Es un motor de búsqueda conversacional que cita fuentes y puede ser útil para la investigación rápida y la obtención de resúmenes sobre temas generales, complementando las búsquedas tradicionales.

Herramientas de investigación y análisis documental (ejemplos). Esta categoría se especializa en trabajar con un corpus de documentos proporcionado por el usuario, siendo una excelente contrapartida comercial a las capacidades RAG locales.

- **Google NotebookLM:** Es un asistente de investigación virtual diseñado específicamente para trabajar con las fuentes que el usuario proporciona (documentos de Drive, PDFs, texto copiado, URLs, vídeos de YouTube). A diferencia de un chatbot tradicional, NotebookLM se basa exclusivamente en el contenido de estos documentos para generar resúmenes, responder preguntas, crear esquemas o generar nuevas ideas, citando siempre sus fuentes. Esto lo convierte en una herramienta muy potente para analizar expedientes, informes o legislación, ya que minimiza el riesgo de "alucinaciones" al no inventar información fuera del contexto proporcionado.

Agentes de IA autónomos y de nueva generación. Esta emergente categoría de herramientas va un paso más allá de la simple respuesta a preguntas, buscando ejecutar tareas de forma autónoma o reorganizar la información de manera novedosa.

- **Manus:** Se presenta como un "agente de IA autónomo" que puede ser "contratado" para realizar tareas de trabajo. Su principal capacidad es aprender flujos de trabajo repetitivos mediante la observación ("muéstrale una vez, lo aprende para siempre") para luego ejecutarlos de forma independiente. Puede integrarse con múltiples aplicaciones (email, calendarios, CRM, etc.) para realizar tareas como la entrada de datos, la gestión de agendas o la generación de informes, permitiendo delegar flujos de trabajo completos.
- **Genspark:** Es un organizador de información impulsado por IA que funciona como un motor de búsqueda de nueva generación. En lugar de ofrecer una lista de enlaces, Genspark analiza múltiples fuentes y genera una única página de resumen ("Sparkpage") para cada consulta. Puede analizar sitios web, documentos e incluso vídeos para sintetizar la información. Es una herramienta potente para la investigación y la comprensión rápida de temas complejos, ofreciendo una visión consolidada y fácil de digerir.

Navegadores con IA

Esta categoría describe herramientas que no solo buscan y resumen información, sino que utilizan agentes de IA para interactuar activamente con la web, comprender objetivos complejos y ejecutar tareas de varios pasos de forma autónoma. A diferencia de un buscador conversacional, su objetivo es la acción y la consecución de resultados.

- **Perplexity Comet:** Es un navegador agéntico diseñado para que los usuarios puedan delegar tareas complejas que requieren investigación y acciones en la web. Comet puede entender un objetivo de alto nivel (por ejemplo, "planificar un viaje a Japón"), dividirlo en subtareas, investigar

opciones, comparar precios y presentar un plan completo al usuario. Su enfoque no es solo responder preguntas, sino actuar como un asistente proactivo que navega y opera en la web para cumplir con un objetivo, lo que lo diferencia de las herramientas de búsqueda tradicionales y lo sitúa en la vanguardia de la interacción con la IA

Consideraciones para su uso:

- **Casos de uso específicos:** Se podrían identificar tareas muy puntuales donde las capacidades de estos modelos comerciales (ej. análisis multimodal avanzado, acceso a información web en tiempo real muy específica) ofrezcan una ventaja clara y donde los riesgos de privacidad sean gestionables o nulos (ej. trabajo con información pública no sensible).
- **Experimentación y aprendizaje:** Las versiones gratuitas pueden servir como un banco de pruebas para entender las capacidades de la vanguardia de la IA y para inspirar el desarrollo o la mejora de los asistentes locales.
- **Limitaciones y riesgos:** Es crucial ser plenamente consciente de las limitaciones de las versiones gratuitas (cuotas, funcionalidades reducidas) y, sobre todo, de las implicaciones en cuanto a la privacidad de los datos (los datos enviados a estas plataformas pueden ser utilizados por los proveedores). Su uso con datos sensibles o información interna de la Diputación debería estar estrictamente prohibido o severamente restringido y evaluado.
- **No sustitución del enfoque estratégico:** Esta exploración debe ser siempre complementaria y no debe desviar el foco del desarrollo de una capacidad de IA soberana y local basada en open source, que es el pilar fundamental del proyecto. Esta arquitectura tecnológica combinada busca dotar a la Diputación de un conjunto de herramientas potente y adaptable, priorizando el control y la soberanía inherentes al código abierto y la

ejecución local, pero sin cerrar la puerta a la exploración cautelosa y estratégica de otras opciones que puedan aportar valor en contextos muy definidos. La capacitación del personal en el uso de estas herramientas, como se detallará en el plan de alfabetización, será esencial para su correcta adopción y aprovechamiento.

4. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN, ESCALABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD

La introducción de la IA se concibe como un proceso evolutivo, partiendo del laboratorio funcional para llegar a un servicio provincial robusto. Tomando como punto de partida el “Laboratorio de IA”, que constituiría la Fase 0, este plan se estructura en fases para permitir una adopción gradual y la mitigación de riesgos.

4.1. Fase 1: profesionalización y despliegue controlado en la Diputación

Esta fase se centra en transformar el prototipo en una plataforma robusta y sentar las bases estratégicas, organizativas y éticas del proyecto. El objetivo de esta fase es consolidar las herramientas, la arquitectura final, la formación del personal y, fundamentalmente, las reglas del juego. Las tareas clave incluyen:

- **Diagnóstico inicial:** Evaluar el estado de la administración digital, inventariar los datos existentes y su calidad, y analizar los procesos para identificar cuellos de botella y oportunidades.
- **Definición estratégica:** Establecer una hoja de ruta clara, fijar objetivos medibles e identificar los equipos que liderarán el proceso.
- **Marco de gobernanza y ética:** Diseñar e implementar un marco local que adapte la regulación (RIA) y establezca un código ético interno, garantizando la transparencia algorítmica.
- **Gestión de riesgos:** Clasificar los sistemas de IA según su nivel de riesgo y realizar evaluaciones de impacto para abordar sesgos y garantizar la supervisión humana.

- **Planificación y capacitación:** Analizar los perfiles necesarios y lanzar el plan piloto de formación "Impulsa tu IA local - " para dotar al personal de competencias digitales y conocimiento sobre IA y cumplir así con las obligaciones del artículo 4 del RIA

4.2. Fase 2 y 3: hacia la automatización avanzada y la consolidación

- **Fase 2 - Investigación de la IA Agéntica:** Una vez consolidada la plataforma, se iniciará una investigación en un entorno controlado (*sandbox*) para explorar el potencial de la "IA Agéntica" (sistemas que actúan de forma autónoma). Un error de un agente es una acción administrativa con consecuencias legales. Por ello, se usarán herramientas como LangGraph para construir prototipos y un marco de gobernanza antes de cualquier aplicación real.
- **Fase 3 - Consolidación:** Se centrará en optimizar el rendimiento, mantener una vigilancia tecnológica constante y preparar el despliegue a los ayuntamientos.

4.3. Modelo de escalabilidad provincial: plataforma centralizada como servicio (PaaS)

Las limitaciones de recursos de la mayoría de ayuntamientos hacen inviable una instalación local en cada municipio. La estrategia será un modelo de Plataforma como Servicio (PaaS) centralizado, soberano y gestionado por la Diputación.

Este modelo se fundamenta en tres pilares:

1. **La Diputación como proveedor tecnológico de confianza:** Construirá, mantendrá y securizará una única plataforma tecnológica central.
2. **Los Ayuntamientos como usuarios finales:** Accederán a los asistentes de IA a través de un portal web seguro, sin ninguna carga técnica,

siguiendo un modelo de éxito probado en otros servicios de administración electrónica.

3. **Personalización y soporte centralizados:** La adaptación de los servicios para cada municipio (ej. cargar sus ordenanzas en un asistente RAG) y el soporte técnico se realizarán desde el **Centro Provincial de Competencia en IA**, garantizando la equidad en el acceso y la eficiencia en la gestión.

4.4. Sostenibilidad del proyecto: enfoque energético y financiero

- **Sostenibilidad energética:** Se abordará el impacto energético en colaboración con la **Agencia Provincial de la Energía**. Su rol será mitigar el consumo con planes de eficiencia y autoconsumo, y usar la propia IA como herramienta para diseñar planes de ahorro energético en la provincia.
- **Sostenibilidad financiera:** Se basará en un análisis del **Coste Total de Propiedad (TCO)**. El modelo autoalojado sustituye el pago por licencias por la inversión en un **equipo interno de alta cualificación** (DevOps, MLOps, ciberseguridad), que es el coste operativo más significativo y la garantía de soberanía. La financiación debe priorizar la creación y sostenibilidad de este equipo, además de la adquisición inicial del hardware.

4.5. Pilar transversal: la estrategia de gobernanza del dato

- La gobernanza del dato es un pilar fundamental para el éxito de la IA, siendo un aspecto organizativo y estratégico, no solo técnico. Su objetivo es maximizar el valor del dato garantizando su calidad, integridad y cumplimiento normativo, permitiendo una administración centrada en el dato.

- Debe ser una función centralizada, impulsada desde el máximo órgano de gobierno y liderada por una figura como el "Responsable del gobierno del dato". Su implementación seguirá estos pasos clave:
- Establecer un marco normativo local (ej. una ordenanza).
- Elaborar y aprobar un "Plan de Gobierno del Dato" estratégico y con recursos asignados.
- Crear y mantener un inventario de datos para conocer todos los activos de información.
- Definir estándares de calidad del dato uniformes para toda la organización.
- Garantizar la protección y el tratamiento ético de los datos desde el diseño.
- Promover una cultura del dato a través de la formación continua del personal.
- Integrar la gobernanza del dato en todos los procesos administrativos para la toma de decisiones informadas

5. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado permite extraer conclusiones que validan la viabilidad de la propuesta y trazan un camino claro para su implementación.

5.1. Resumen de los principales hallazgos y viabilidad de la propuesta

El proyecto ha evolucionado desde una visión tecnológica a un plan concreto, con tres hallazgos clave:

- Validación del potencial y la estrategia: Se confirma la oportunidad de usar la IA para mejorar la eficiencia local. El modelo de código abierto y

ejecución local se consolida como el camino coherente para garantizar la soberanía tecnológica y la privacidad de los datos, alineado con las directrices de la UE y España.

- Identificación de los desafíos reales de producción: La experiencia del laboratorio ha sido crucial para identificar que los desafíos reales no son la tecnología en sí, sino la ingeniería de plataforma, la gestión de la concurrencia y la ciberseguridad.
- Definición de una arquitectura viable y escalable: Se ha pasado de "kits" individuales a un modelo más realista y sostenible: una Plataforma como Servicio (PaaS) centralizada. Se ha validado un *stack* tecnológico funcional (Ollama, Streamlit, LangChain, n8n) que requiere una capa de ingeniería profesional para su puesta en producción.

5.2. Recomendaciones clave para una implementación exitosa

Para que el proyecto alcance su máximo potencial, debe guiarse por los siguientes principios:

- Construir un servicio, no solo herramientas: El foco debe ser la ingeniería de una plataforma provincial fiable, segura y escalable.
- Invertir en personas, no solo en hardware: El éxito depende de un equipo técnico interno de alta cualificación. La principal partida presupuestaria a medio plazo es la contratación y retención de este talento.
- Priorizar la gestión de riesgos y el cumplimiento normativo: Aplicar un enfoque de "seguridad desde el diseño". La gobernanza de datos y el cumplimiento del RIA y GDPR deben preceder a cualquier despliegue.
- Adoptar un despliegue fásico y centrado en el usuario: Comenzar con casos de uso de bajo riesgo en la Diputación, involucrando a los usuarios finales desde el principio.

- Posponer la autonomía de la IA: La "IA Agéntica" conlleva un riesgo mayor. Su desarrollo debe limitarse a entornos de investigación hasta que exista una madurez tecnológica y un marco de gobernanza absolutos.

5.3. Hoja de ruta: próximos pasos concretos para la implementación

Se propone una hoja de ruta en tres bloques de actuación paralelos y priorizados:

Bloque 1: Gobernanza y estrategia (El "Qué" y el "Porqué")

- Consulta y diagnóstico provincial: Lanzar una consulta a los ayuntamientos para crear un "mapa de capacidades y necesidades de IA".
- Elaboración de las directrices éticas: Redactar y aprobar las "Directrices Éticas para la Implementación de IA en las Entidades Locales de la Provincia de Lugo".
- Búsqueda activa de financiación: Preparar propuestas sólidas a convocatorias de financiación, destacando el enfoque soberano y el impacto territorial.

Bloque 2: Capacidades internas (El "Quién" y el "Cómo")

- Consolidación del equipo y alianzas: Formalizar el "Centro Provincial de Competencia en IA" y establecer alianzas estratégicas con universidades y centros de investigación.
- Adquisición de la infraestructura inicial: Realizar el cálculo de costes y proceder a la adquisición de la infraestructura de servidor para la plataforma.
- Lanzamiento del programa de formación: Diseñar y lanzar el programa piloto "Impulsa tu IA Local ", comenzando con el personal clave de la Diputación.

Bloque 3: Implementación técnica (El "Hacer")

- Desarrollo del catálogo de soluciones: Iniciar el desarrollo de los 2-3 primeros asistentes de IA piloto en la Diputación.
- Definición de métricas de seguimiento: Establecer indicadores (KPIs) para evaluar el impacto de los pilotos.
- Creación de la plataforma de colaboración: Poner en marcha un espacio web o foro provincial para facilitar la comunicación y el intercambio de conocimiento.

5.4. Visión final: hacia una administración local inteligente y responsable

La apuesta de la Diputación de Lugo por la IA de código abierto es una oportunidad para liderar la transformación digital de la provincia. Al actuar como catalizador de innovación y proveedor de servicios supramunicipales, puede empoderar a los ayuntamientos para superar la brecha digital y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La priorización de una soberanía tecnológica realista, el cumplimiento normativo riguroso, la sostenibilidad y un enfoque ético centrado en la supervisión humana, consolidarán a la Diputación de Lugo como un referente en la modernización inteligente del sector público. El momento de actuar es ahora, con un plan que es visionario y, a la vez, consciente de sus desafíos y robusto en sus soluciones. El objetivo es construir un futuro donde la IA sea un componente fundamental de una administración pública eficiente, transparente y cercana a su ciudadanía.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALAN TURING INSTITUTE. "Mapping the potential: Generative AI and public sector work", *The Alan Turing Institute*, mayo 2025. Disponible en: https://www.turing.ac.uk/sites/default/files/2025-05/ons_tus_final_report.pdf [Consulta: 30 de junio de 2025].

ALMONACID LAMELAS, V. "Aplicaciones prácticas de la inteligencia artificial en los ayuntamientos", *Derecho Local*, 5 de mayo de 2025. Disponible en: <https://derecholocal.es/opinion/aplicaciones-practicas-de-la-inteligencia-artificial-en-los-ayuntamientos> [Consulta: 18 de mayo de 2025].

Anteproyecto de ley para el buen uso y gobernanza de la inteligencia artificial, Instituto Autor, 11 de marzo de 2025. Disponible en: <https://institutoautor.org/espana-el-gobierno-aprueba-el-anteproyecto-de-ley-para-el-buen-uso-y-la-gobernanza-de-la-inteligencia-artificial/> [Consulta: 26 de marzo 2025].

ASOCIACIÓN DIGITALES. "OpenEuroLLM: El proyecto europeo busca crear familia de modelos de IA de código abierto multilingüe", *Europa Press*, 4 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.europapress.es/portaltic/sector/noticia-openeurollm-proyecto-europeo-busca-crear-familia-modelos-ia-codigo-abierto-multilingue-20250204153046.html> [Consulta: 4 de febrero de 2025].

COMISIÓN EUROPEA, JOINT RESEARCH CENTRE. *Generative AI outlook report: Exploring the intersection of technology, society and policy*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2025. Disponible en: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC142598/JRC142598_01.pdf [Consulta: 5 de junio de 2025].

COMISIÓN EUROPEA, OFICINA DE IA. "Marco de alfabetización en IA CE-OCDE", *Profesor Productivo*, 29 de mayo de 2025. Disponible en: <https://profesorproductivo.com/blog/analisis-del-marco-de-alfabetizacion-en-ia-ce-ocde/> [Consulta: 15 de junio de 2025].

COMISIÓN EUROPEA. "Second wave of AI Factories set to drive EU-wide innovation", *Estrategia Digital de la Comisión Europea*, 12 de marzo de 2025. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/second-wave-ai-factories-set-drive-eu-wide-innovation> [Consulta: 20 de abril de 2025].

ESADEECPOL. "El impacto de la IA en el sector público español: Avances para el acceso a servicios básicos", *EsadeEcPol*, 22 de mayo de 2025. Disponible en: <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/ia-sector-publico/> [Consulta: 30 de mayo de 2025].

"Estrategia de Inteligencia Artificial 2024", *Gobierno de España*, 14 de mayo de 2024. Disponible en: <https://digital.gob.es/comunicacion/notas-prensa/secretaria-digitalizacion-e-inteligencia-artificial/2024/05/2024-05-14.html> [Consulta: 15 de mayo de 2025].

GOVERNMENT DIGITAL SERVICE & DEPARTMENT FOR SCIENCE, INNOVATION & TECHNOLOGY. "Microsoft 365 Copilot experiment: Cross-government findings report", *GOV.UK*, 2 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/microsoft-365-copilot-experiment-cross-government-findings-report> [Consulta: 30 de junio de 2025].

HAUTELMAN, P. A. "Beyond text: Equipping your Open WebUI AI with action tools", *Medium*, 25 de abril de 2025. Disponible en: <https://medium.com/open-webui-mastery/beyond-text-equipping-your-open-webui-ai-with-action-tools-594e15cd7903> [Consulta: 2 de mayo de 2025].

HAUTELMAN, P. A. "Build your local AI: From zero to a custom ChatGPT interface with Ollama & Open WebUI", *Medium*, 14 de marzo de 2025. Disponible en: <https://medium.com/open-webui-mastery/build-your-local-ai-from-zero-to-a-custom-chatgpt-interface-with-ollama-open-webui-6bee2c5abba3> [Consulta: 25 de marzo de 2025].

HAUTELMAN, P. A. "Open WebUI tutorial: Supercharging your local AI with RAG and custom knowledge bases", *Medium*, 25 de marzo de 2025. Disponible en: <https://medium.com/open-webui-mastery/open-webui-tutorial-supercharging-your-local-ai-with-rag-and-custom-knowledge-bases-334d272c8c40> [Consulta: 1 de abril de 2025].

Ley 2/2025, de 2 de abril, de inteligencia artificial de Galicia. Diario Oficial de Galicia, nº 66, de 4 de abril de 2025. Disponible en: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2025/20250404/AnuncioC3B0-030425-0001_es.html [Consulta: 19 de mayo de 2025].

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Boletín Oficial del Estado, nº 80, de 3 de abril de 1985, pp. 8761–8776. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> [Consulta: 6 de mayo de 2025].

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Boletín Oficial del Estado, nº 294, de 6 de diciembre de 2018, pp. 119788–119857. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673> [Consulta: 11 de abril de 2025].

MINSAIT. *Informe Ascendant 2024: IA en el sector energía*. Minsait, 2024. Disponible en: <https://manage.onesait.com/environment/wp-content/uploads/sites/20/2024/05/Informe-Ascendant-2024-IA-Sector-Energia.pdf> [Consulta: 10 de marzo de 2025].

OBSERVATORIO NACIONAL DE TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD. *Indicadores de uso de inteligencia artificial en España 2024*. ONTSI, 2025. Disponible en: <https://www.ontsi.es/es/publicaciones/Indicadores-de-uso-de-inteligencia-artificial-en-Espana-2024> [Consulta: 9 de abril de 2025].

OPEN WEBUI. "Getting started: Quick start with Ollama", *Open WebUI Docs*, 2025. Disponible en: <https://docs.openwebui.com/getting-started/quick-start/starting-with-ollama/> [Consulta: 20 de febrero de 2025].

Proyecto ALIA. Gobierno de España, 2025. Disponible en: <https://alia.gob.es> [Consulta: 16 de abril de 2025].

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119, de 4 de mayo de 2016, pp. 1–88. Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> [Consulta: 5 de febrero de 2025].

Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (Reglamento de Inteligencia Artificial). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 1689, de 13 de junio de 2024. Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> [Consulta: 15 de febrero de 2025].

EFICIENCIA EN LA INICIATIVA ECONÓMICA Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS FRENTE A LA DISCRECIONALIDAD EN LA POTESTAD DE GESTIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Antonio MORALES GUARDIA

Jefe de las Áreas de Urbanismo, Arquitectura, Patrimonio e Infraestructuras del Excmo. Ayuntamiento de Alcalá la Real (Jaén)

Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en Derecho Público Local (CEMCI)

SUMARIO:

1. Introducción

1.1. El concepto de servicio público entendido desde finales del siglo XIX hasta hoy. Especialidad del servicio público local.

1.2 El ejercicio de la iniciativa económica pública y la prestación de los servicios públicos por las entidades locales. El concepto «*publicatio*». Los servicios locales de interés general y servicios básicos.

2. La prestación de los servicios públicos locales

2.1. El principio de eficiencia como mecanismo de optimización en la aplicación de la potestad administrativa de gestión pública.

2.2. La elección de la gestión de los servicios públicos en base a una Administración eficaz.

2.3. Exigencias de motivación para la elección entre gestión directa o indirecta. El concepto de optimización y su relación con los principios de eficiencia y sostenibilidad. Paralelismo entre la LBRL y la LCSP como normas básicas reguladoras de esta elección.

3. Conclusión

4. Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo trataremos de analizar un concepto esencial para la Administración como es, el tema de la eficiencia, para invitarnos a plantearnos cómo deber ser una Administración para que realmente se considere eficiente. Esto nos lleva,

como no puede ser de otra manera, a realizar un análisis de aquel tema estrechamente vinculado al efecto, como es el de la gestión del servicio público, centrándonos de manera especial en la especialización del servicio público local.

Daremos unas breves pinceladas sobre qué son y cómo se gestionan los servicios públicos, su evolución a lo largo de los diferentes hitos en los que el legislador trata de dar un giro de tuerca y el cómo, de alguna manera, afecta a su funcionamiento; con el objetivo y puesta de mira de intentar aclarar o simplemente recapacitar sobre si con la actual legislación actual se ha conseguido avanzar en este ámbito, mejorar dicha gestión, y si vamos por el buen camino acorde a ello.

1.1. El concepto de servicio público entendido desde finales del siglo XIX hasta hoy. Especialidad del servicio público local.

Las diferentes casuísticas cargadas de pluralidad y heterogeneidad de las diferentes actividades que suscriben dicha denominación, tanto de la visión de su contenido como en relación con las diferentes estrategias y técnicas utilizadas a este respecto, así como, también debido a su eminente carácter informal, ha resultado en la dificultad de establecer una definición global, generalista y omnicomprendiva del concepto de servicio público.

La teoría clásica desarrollada en Francia a fines del siglo XIX y el comienzo del XX convierte el concepto de servicio público en ese elemento que define el mismo derecho público, creando su definición como ese conjunto de reglas sobre su organización y operación, convirtiéndose en el criterio delimitante de la competencia jurisdiccional del contencioso-administrativo.

Este amplio concepto de servicio público se fortalece al reconocer las acciones administrativas como parte de él. Esos actos, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de interés general, se identifican con el servicio público y también con el régimen administrativo especial, así como con su control en el campo judicial. Esta concepción generalizada y global del conjunto de acciones administrativas, así como su redirección a la idea sobre la satisfacción del interés general, significaba impregnarlo con un

carácter de gran inexactitud referido a su contenido y de las técnicas de actuación asociadas.

Por lo tanto, con el fin de deslindar y acotar su significado, se genera una distinción entre la función pública, entendido como el ejercicio del poder de la soberanía, esencial para lograr los propósitos esenciales del estado y que se articulan a través de acciones de contenido legal, y el servicio público¹, que se limita a una actividad material, de beneficio prestacional para las personas, que satisface los fines sociales indispensables en un determinado momento.

Toda la legislación sobre el régimen local en España a lo largo del siglo XX fue claramente consciente del gran papel que significa la prestación de los servicios públicos para las entidades locales y, por lo tanto, la ha regulado de acuerdo². La identificación del servicio público ha sido tradicionalmente entendida en la legislación española – como actividad de provisión técnica o material de las entidades locales – con la mera atribución de sus competencias, por lo que se ha entendido que estas actividades provisionales se consideraron como servicio público si la entidad local actuó dentro del alcance de sus potestades.

La «publicatio» – que definiremos con mayor detalle posteriormente – de la actividad se llevó a cabo asignando responsabilidades específicas, en lugar de atribuir únicamente la propiedad. De esta manera, de la redacción original de los artículos 25.1 y 2 y 85.1 de la ley 7/1985, del 2 de abril, regulando las bases del régimen local, en adelante LBRL, parecía que los servicios públicos se definieron de esta manera, es decir, como aquellos que tienden a lograr los propósitos de los poderes de las entidades locales.

¹ Gimeno Feliu, entiende el servicio público y así lo define como: “La calificación de servicio público debe recaer sobre actividades económicas o sociales que sean restadas de una manera continua y regular por una organización, destinada a aportar una utilidad; y que, por ser público, dicha actividad o servicio debe ser gestionado en nombre de la colectividad y ofrecido a la misma. No obstante, debemos continuar y constatar que con esta aproximación se engloban dos distintas concepciones de servicio público: una, por la que la titularidad de esa actividad o servicio recae en una Administración Pública y otra, en la que lo importante es la prestación de la actividad bajo un régimen jurídico exorbitante, sin importar la titularidad”.

² Parra Muñoz, Juan Francisco. El Servicio Público Local, ¿Una Categoría a Extinguir? Consejería de Justicia y Administración Pública. Instituto Andaluz de Administración Pública. Premio Blas Infante 2005. Sevilla, 2006.

Esta «publicatio» se manifestaría con la mera atribución de competencia o mediante el establecimiento de una lista de servicios mínimos obligatorios, recogidos estos en el artículo 26.1 del LBRL. La reserva de actividades y servicios esenciales a favor de las entidades locales previstas en el artículo 86.3 del LBRL, no atribuiría la propiedad a favor de las entidades locales, que derivarían del artículo 25.2 o del artículo 26 de la LBRL, sino que habilitaría para su implementación en un entorno de monopolio.

Por otro lado, con la entrada en vigor de la Ley 57/2003 del 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local – en adelante LMGL – quedó definido un nuevo concepto de lo que en el presente pudiera entenderse como lo que forman los servicios públicos locales. Esta ley introdujo cambios sustanciales en el LBRL actual, alejándose y rompiendo con la uniformidad que hasta ese momento se entendía como vigente, y que, de este modo, transfirió el mismo dibujo legal administrativo a todas las corporaciones locales, independientemente de su territorialidad y demografía³.

El concepto actualmente vigente, define los servicios públicos locales, como «los que prestan las Entidades locales en el ámbito de sus competencias»⁴, lo que se consideraría como la ejecución de cualquier beneficio, siempre que estén enmarcados en los poderes atribuidos a ellos por la legislación del sector.

Esta modificación de la LBRL, realizada mediante la LMGL – la cual debido a que tras concretar y establecer la citada definición de los servicios públicos locales, provocó la eliminación de cualquier referencia a los fines de los mismos – pretendió introducir algo de claridad en el confuso concepto que existía, iniciando un proceso de deslinde, diferenciación y separación del concepto de servicio público y el de la competencia; que tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y

³ Carrillo Benito, Emilio y Cuerda García-Junceda, José Carlos. La modernización del Gobierno Local. Oportunidades y riesgos de la Ley 57/2003. Junta de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2005.

⁴ Artículo 85.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

sostenibilidad de la Administración Local – en adelante LRSAL – podemos concluir que muestra una consideración como resultado vago, inacabado o insuficiente⁵.

Partiendo de la concepción de la categoría de servicio público *«aquella actividad prestacional de interés general cuya titularidad ha sido asumida por las entidades locales para su prestación de acuerdo con los principios de asequibilidad, igualdad, continuidad y calidad»*⁶, en todo caso se tendrá en cuenta la consideración de servicios públicos locales aquellas actividades cuya titularidad esté expresamente atribuida a las entidades locales por los artículos 26 y 86.3 de la LBRL; ya sea a través de la prestación obligatoria de una serie de servicios mínimos o a través de la reserva de actividades a favor de entidades locales.

Junto a todo esto, y en el marco de lo que proporciona la legislación sectorial correspondiente, en el desarrollo de aquellas materias sobre las cuales, en cualquier caso, el municipio ostente sus propias competencias y potestades – de acuerdo con el artículo 25.2 de la LBRL, o atribuido, por delegación por virtud del artículo 27 de la misma –; si concurren las circunstancias de interés general, que exijan garantizar unas determinadas condiciones de asequibilidad, continuidad y calidad, podrán crearse nuevos servicios públicos locales, que de ninguna manera podrá excluir la concurrencia empresarial o someter a regulaciones especiales la posible actividad particular con el fin de garantizar que dicha prestación podrá adoptarse para la disponibilidad para todos los ciudadanos.

En cualquier caso, se debe establecer una *«publicatio»* de la actividad o servicio – lo que conducirá bien a la propiedad de esta y, por lo tanto, su reserva a favor de la entidad local – debido al contenido de los artículos mencionados 26.1 y 86.3 de la LBRL; o la atribución de una responsabilidad expresa, por virtud de las disposiciones de los artículos 25.2 y 27 LBRL.

⁵ Frente a la redacción inicial – por la que cualquier actividad que tendiese a la consecución de cualquier fin distinguido dentro de la competencia local, tendría la consideración de servicio público – la redacción actual, nos induce a deducir, que, circunscrito al ámbito de las competencias locales, los servicios públicos solo son una técnica concreta y específica de actuación administrativa.

⁶ Joaquín Torno Mas. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona. Ex-Decano de la Facultad de Derecho de dicha Universidad.

En el primer supuesto, supondría la posible exclusión de la libre iniciativa económica privada, y en el segundo, para llevarse a cabo, debería hacerlo siempre en régimen de libre concurrencia, y para el establecimiento efectivo del servicio público local, en todo caso, sería necesario, tramitar un trámite que acredite su oportunidad y conveniencia -incluso en los casos de servicios mínimos obligatorios- similar al tramitado para la realización de la iniciativa económica local, como puede Jurisprudencia de TS.

1.2. El ejercicio de la iniciativa económica pública y la prestación de los servicios públicos por las entidades locales. El concepto «publicatio». Los servicios locales de interés general y servicios básicos.

- La administración pública, cuando presta un servicio económico de interés general en el ámbito local, debe plantearse cómo lo presta y cómo lo gestiona –

A través de la provisión de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa económica pública, las entidades locales llevan a cabo una actividad para la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos, de modo que van más allá de la función exclusiva de la policía o vigilancia, que es la que se deriva de una buena parte de sus títulos de competencia.

En un lógico desarrollo del artículo 128.1 de la CE, el artículo 86.1 LBRL – tras la redacción establecida por la LRSAL – ratifica la habilitación a favor de las entidades locales para ejercer la iniciativa pública en el desarrollo de actividades económicas, condicionándola a la garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ejercicio de sus competencias y potestades.

En cualquier caso, la nueva redacción del artículo 86.1 LBRL, con la derogación expresa del artículo 86.2, ofrece una sustantividad específica a la iniciativa económica local con respecto a los servicios públicos, que, de alguna manera, incluirán el conjunto de todas esas actividades con contenido económico que no se atribuyan expresamente por una ley a la responsabilidad de la entidad local.

Esta iniciativa debe llevarse a cabo, en cualquier caso, en el régimen de libre competencia, sin el ejercicio de ninguna prerrogativa, adquiriendo a la entidad local un comportamiento y apariencia en el escenario, como un mero agente del mercado correspondiente.

Junto con esto, se debe resaltar la nueva redacción del artículo 25.1 LRBRL, que circunscribe el posible desempeño de las actividades por parte de los municipios al alcance de sus poderes, de modo que, la realización de las actividades de la iniciativa económica local fuera del alcance de sus poderes, ya sean propias o atribuidas por la delegación, en su caso, se desarrollará dentro del marco de las disposiciones del artículo 7.3 de la LRBRL.

¿Qué entendemos entonces por el concepto «*publicatio*»? La propia LRBRL establece este concepto al indicar que los servicios públicos locales deben ser necesariamente proporcionados por la administración pública; bien en un régimen de monopolio de su titularidad y no por a su gestión, o bien, en colaboración con la iniciativa privada como salvaguarda de las posibles inequidades originadas por el derecho de competencia.

Y justamente, si existe esa provisión de titularidad pública y su "*publicatio*", se debe a que, desde la perspectiva europea, ya se atisba como necesario y se considera imprescindible que las administraciones intervengan en el mercado a través de sus acciones para asegurar y garantizar los principios generales del servicio público local, en términos de universalidad, equidad y accesibilidad. Estos principios deben motivar cualquier acción de la administración pública, especialmente si se trata de servicios públicos de relevancia económica general. El régimen jurídico de los servicios públicos dibujaría, desde un punto de vista general, tres grandes bloques, quedando deslindados como sigue:

1º - Establecer qué actividades – a través de una precisa definición sobre la consideración o calificación como parte del servicio público, así como qué actividades se encuadrarían incluidas dentro del interés general – deben ser consideradas como servicio público o como actividades de interés general; posibilitando de esta forma la

exclusión de estas actividades del sistema de mercado o la excepción parcial de estas actividades del sistema puro de libre competencia. En este sentido, resulta trivial y obvio que nos adhiramos a la postura doctrinal de Gimeno Feliu⁷, cuando señala que *“la prestación de servicios públicos locales debe pivotar sobre la esencia de la propia idea y función del servicio público, es decir, la regularidad, continuidad y neutralidad en la prestación, garantizando la mejor calidad del servicio a los ciudadanos”*.

Cuando la legislación asigna ciertos servicios públicos locales a la administración, no especifica qué sistema de prestación debe implementarse, ni siquiera

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, sobre el recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra distintos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

“El principio democrático es nada menos que “el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas” (STS 103/2013, FJ 6). Se trata de que la “comunidad local”, a través de las corporaciones locales en que está representada, intervenga en los asuntos que le afectan, lo que debe traducirse en la atribución de competencias al ente local y en la participación de este en las tareas conferidas a otras instancias territoriales (por todas, STS 32/1981, FJ 4). El preámbulo de la Carta europea de autonomía local, ratificada por España el 15 de octubre de 1985, declara en este sentido “puede ser ejercido más efectivamente” el “derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos” como derecho que “forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”; que “la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la constitución de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”; y que todo esto “supone la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión”. Por eso, la circunstancia de que las normas locales no tengan rango legal no significa en modo alguno que su aprobación por el pleno carezca de consecuencias bajo la perspectiva del principio democrático. Sin negar el juego de la reserva de ley tributaria, este Tribunal ha precisado que “en virtud de la autonomía de los entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del pleno de la corporación municipal, es preciso que la ley estatal atribuya a los acuerdos dictados por este (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del municipio, entre los cuales se encuentran las tasas” (STS 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 c). por lo mismo, se impone un “criterio de flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE, en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo”; “la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el pleno del ayuntamiento” (STS 132/2001, FFJJ 5 y 6). La competencia estatal para regular los órganos de gobierno de los entes locales, en general, y para distribuir entre ellos las atribuciones locales, en particular, conecta también, en última instancia, con el principio democrático: “es evidente que uno de los aspectos sustanciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local”. Partiendo de este razonamiento, la STC33/1993, de 1 de febrero, FJ 3, declaró la competencia estatal para regular “un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de acuerdos por parte de las corporaciones locales”, que incluye un elenco taxativo o cerrado de supuestos de mayoría cualificada que las comunidades autónomas no pueden complementar ni ampliar. Lo mismo hizo la STC 233/1999, FJ 38, vinculando la regulación básica estatal de los contenidos de los presupuestos generales del ente local al “correcto desarrollo del debate político en torno a la aprobación y ejecución de dicho presupuesto general” así como a la “transparencia”. También la STC 103/2013, FJ 3 e), refiriéndose al “diseño básico de la organización municipal”, que ha “comprendido tradicionalmente, los órganos de gobierno y de representación directamente enraizados en el art. 140 CE: Alcalde, tenientes de alcalde, pleno comisión de gobierno”. El principio democrático (art. 1.1 CE), siendo fundamento de la autonomía local (art. 137, 140 y 141 CE) y de la competencia estatal para regular el régimen de los órganos de gobierno de las corporaciones locales (art. 149.1.18 CE), según acabamos de razonar, debe funcionar necesariamente también como fuente de límites al ejercicio de aquella competencia estatal. De ello hay manifestaciones en la doctrina constitucional reciente”.

el modelo de gestión a implementar, ya que tal decisión es potestativa de la administración local en base a las competencias que ostenta y que bajo la cobertura que, desde un punto de vista general, le proporciona la LBRL, así como el resto de legislación que forman la diversa colección legislativa en la citada materia según la Comunidad Autónoma a la que nos refiramos, véase por ejemplo la LAUA (Ley de Autonomía Local de Andalucía), etc.

Las facultades y competencias concedidas por los artículos 25 y 26 de la LBRL, aluden respecto a la titularidad competencial y a la responsabilidad de quién debe proporcionar el servicio público, o sea, al término "*publicatio*". Estas actividades, que se rigen por la "*publicatio*" de la ley, pueden ser de naturaleza económica o social, y pueden ser realizadas bajo el régimen jurídico monopolístico – si son actividades asignadas a la administración pública – o bien en colaboración con la iniciativa privada.

2º - Por otro lado, establecer qué actividades deben ser consideradas como servicio público, pero ahora desde el punto de vista de asegurar qué actividades de prestación en la sociedad contemporánea deben ser aseguradas a todos los ciudadanos en términos de accesibilidad, equidad, calidad y continuidad. En este contexto, se parte de la perspectiva objetiva del servicio público. Esta inquietud se ha manifestado de manera particular durante el periodo de crisis económica, dado que observamos una regresión en la clasificación de actividades como servicio público o en la disminución de los contenidos de las prestaciones de servicios públicos

Los principios de estabilidad presupuestaria y disminución de déficit público, establecidos, por ejemplo, en el modificado artículo 135 de la Constitución Española, han establecido restricciones para la instauración de nuevos servicios o han disminuido las prestaciones de salud o la calidad del servicio educativo al incrementar la cantidad de estudiantes por aula⁸.

⁸ Informe elaborado como documento de trabajo de la Fundación Alternativas, 182/2014. En este informe se afirman en su primer apartado que debe dejarse de hablar de externalización para, se dice, hablarse sin eufemismos de privatización. Para el autor del Informe, privatizar es transferir una empresa o actividad pública al sector privado y esto es lo que se estaría llevando a cabo bajo diversas formas en el sector sanitario. Pues bien, es cierto que la palabra "privatizar" tiene un contenido político más fuerte que la palabra "externalización", pero discrepo del autor o cuanto menos creo que debe precisarse el alcance de su afirmación. Cuando se opta por una gestión indirecta de un servicio público no se trasfiere una actividad pública al sector privado, no se trasfiere la responsabilidad y garantía de esta prestación al mercado. Por ello en

- *¿Sería posible defender el carácter de irreversibilidad de aquellos servicios públicos – junto al nivel de contenido con el que se están prestando – ya considerados? Y, ¿qué servicios deberían quedar garantizados en la sociedad actual y futura? -*

3º - Y finalmente, establecer cuál sería la manera más efectiva y eficiente de proporcionar los servicios públicos. Después de varios años en los que se optó por la administración indirecta de estos, explorando estrategias de cooperación público-privada e intentando dibujar la figura del contratista colaborador con la administración; de un tiempo a esta parte, hemos observado una creciente defensa incondicional de la reintegración a la gestión pública, acusando a la administración privada de ser ineficaz.

Parece que ahora se insiste en proteger los servicios públicos y sus estándares de calidad, sino en retornar a la administración directa en lugar de la indirecta., dando la impresión que la insistencia y preocupación, ya no es tanto defender los servicios públicos junto a sus niveles de calidad, sino defender la idea e insistencia de volver a que estos se presten en la gestión directa frente a la indirecta, independientemente de su eficiencia y calidad, sin que exista un pronunciamiento sobre un análisis y reflexión de forma pormenorizada, de cómo se prestaría cada servicio público en una determinada gestión, dando por hecho, que el nivel de calidad y eficiencia en su prestación siempre será menor si se trata de una gestión indirecta, a de si se trata de gestión directa⁹. No es que sea necesario resistirse a la liberalización de servicios, dado que en este nuevo debate nos encontramos en realidad frente a servicios de propiedad pública indiscutible,

este sentido no se privatiza la sanidad como por ejemplo se privatizó la prestación del servicio de telefonía. Lo que se hace es, manteniendo plenamente el carácter de la sanidad como servicio público y por tanto las prestaciones propias de este servicio como de responsabilidad pública del Estado garante, se opta por razón de una pretendida mayor eficacia en la gestión por externalizar esta prestación a favor de empresas privadas que acceden a la prestación mediante concurso público. En este informe se afirma que la “sanidad privada es un importante aliado del sistema sanitario público, ya que contribuye a su sostenibilidad y a la consecución de objetivos fundamentales para la sanidad como son la equidad, la accesibilidad y la calidad en la atención sanitaria”.

⁹ El concepto no gira sobre una negación u oposición aferra acerca de la liberalización de servicios, puesto que el escenario en el que nos estamos moviendo, en todo caso, se encuentra rodeado de servicios de titularidad pública indiscutiblemente. Más bien lo que parece es emanar ebullendo la reivindicación sobre la recuperación de la gestión de los servicios a manos de la administración como titular de este, buscando acabar y poner fin a cualquier concesión o empresa mixta, que pudieran estar prestando dicho servicio, sin entrar en valoraciones o auditar dicha gestión respecto al contenido intrínseco y propio de la misma propiamente dicha.

sino que en este momento se demanda retomar la gestión de los servicios para la propia administración titular de estos.

Este nuevo planteamiento se ha venido a denominar “*remunicipalización*” de servicios. Se trata de un concepto que considero poco acertado a mi forma de ver, ya que, en su propia denominación, lleva consigo asociada cierta falacia, pues en realidad, no consiste en “*remunicipalizar*” – es decir, volver a hacer del municipio nada – ya que el propio servicio es en todo caso *sine qua non*, un servicio público municipalizado. Lo que en realidad se está planteando es que ese servicio municipal se gestione a un nivel interno y no externo; por lo que parecería más acertado plantear el término como “*reinternalización*”, como la recuperación para la gestión directa de un servicio que se prestaba por gestión indirecta.

Por otro lado, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía (LAULA), dedica su Título II a los servicios locales de interés general y a la iniciativa económica local. La falta de rigor sobre el concepto de servicio público barajado en la legislación de régimen local (art. 85.1 y 25.1 LBRL) considerando la equivalencia a cualquier actividad local con independencia de su prestación – ya sea en régimen de Derecho administrativo o de Derecho privado – así como la necesidad de esclarecer el concepto – dado que la privatización y liberalización transformaron el concepto clásico subjetivo de servicio público por aquella noción de un servicio universal y acerca de las obligaciones de servicio público – aconsejan eliminar la confusión actualmente existente, partiendo como una noción comunitaria de servicios de interés general. En este sentido, el art. 26.1 LAULA dispone que: “*Son servicios locales de interés general los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía*”.

Asimismo, el segundo punto del art. 26 del mismo cuerpo normativo, se remite a la capacidad de autoorganización de las entidades locales para la creación, organización, modificación y supresión de actividades y servicios de interés general, sin más límites

que la preservación de los de carácter básico enumerados en el artículo 92.2.d del Estatuto de Autonomía.

La LAULA caracterizado positivamente y con gran acierto a mi parecer acerca de unos principios generales como encuadre acerca del establecimiento sobre el régimen de los servicios de interés general. En su art. 28 se recogen algunos – entre los que destaca su punto 8 – como el de transparencia financiera y su gestión, pues, calor está que resulta necesario e imprescindible, determinar aquellas condiciones de financiación conforme al Derecho comunitario de los servicios locales de interés económico general.

Es la Ley 4/2007, de 3 de abril, de Transparencia de las Relaciones financieras entre las Administraciones y las empresas públicas y de transparencia financiera de determinadas empresas¹⁰, la que incorpora al Derecho español la Directiva de la Comisión 2006/111/, CE de 16 de noviembre de Transparencia de las Relaciones Financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como acerca de la transparencia financiera de determinadas empresas.

Esta pretende garantizar la transparencia acerca de la puesta a disposición de fondos con el fin de dilucidar los escenarios acerca de, cuándo se trata de compensaciones legítimas por obligaciones de servicio público, y cuándo constituyen subvenciones.

Este principio que se encuentra desarrollado en el art. 44 de la LAULA – único precepto en el que la legislación andaluza refiere de forma expresa como noción más restringida de servicios de interés económico general¹¹ –, dedicando el art. 49 a la transparencia acerca de las relaciones financieras referido a las empresas públicas locales¹⁰.

Por su parte, la LO 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dispone en su art. 60: “1. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que,*

¹⁰ El art. 49.1 establece: “Las empresas públicas locales tendrán el deber de suministrar información, en los plazos que se establezcan en sus estatutos, a la Administración local de la que dependan, sobre la recepción de fondos enviados por las distintas Administraciones públicas, al objeto de garantizar la transparencia de las relaciones financieras”.

respetando el artículo 149.1.18.ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: ...c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos”.

De esta forma, el Estatuto de Autonomía para Andalucía – en adelante EA – incorpora de forma expresa para el régimen local, la noción de “servicios básicos” entre el conjunto irreductible de las competencias locales, enumerando en su art. 92.2, como aquellos servicios básicos de los Ayuntamientos andaluces – en los términos que determinen las leyes – los siguientes: “d) la ordenación y prestación del abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recogida y tratamientos de residuos, limpieza domiciliaria, prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros”.

Resulta trivial y fácilmente se puede desprender del EA para Andalucía, que incorpora dentro de las competencias locales lo que en el art. 26 LBRL¹¹ son servicios mínimos de prestación obligatoria en función de la población, así como algunos servicios reservados a tenor del art. 86.3 de la LBRL¹².

Respecto de los servicios básicos la LAULA, se establece en su contenido: “1. Son servicios públicos básicos los esenciales para la comunidad. Su prestación es obligatoria en todos los municipios de Andalucía. 2. Tienen en todo caso la consideración de servicios públicos básicos los servicios enumerados en el artículo 92.2.d del Estatuto de Autonomía para Andalucía”. Asimismo, el art. 32.1 de la misma, declara la reserva a favor de los municipios los servicios públicos básicos enumerados en la letra d) del apartado segundo del artículo 92 del EA para Andalucía, lo que habilita, aunque no obliga, a su prestación en régimen de monopolio.

¹¹ En efecto, el art. 26 LBRL dispone: “Los municipios por sí o asociados deberán prestar en todo caso, los servicios siguientes: En todos los municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En los Municipios con población superior a 5000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente”.

¹² El art. 86.3 LBRL dispone: “Se declara la reserva a favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. El Estado y las Comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios”.

Por otro lado, en la redacción original de la LBRL, se detectan fácilmente diferentes marcas que la legislación anterior dejó, así como a su vez, otra serie de conceptos poco claros¹³. En primer lugar, en relación a determinar los servicios sobre los que después habrá que discernir sus correspondientes formas de gestión y si es necesaria, en su caso, la municipalización, se barajan tres conceptos no deslindados totalmente:

1. *Se entienden como «Servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales»*¹⁴
2. Las entidades locales *«podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución»*. Todo indica que esta iniciativa pública puede tener por objeto cualquier clase de actividad, aunque no recaiga sobre una de las materias en que las entidades locales deben ejercer competencias¹⁵, estableciendo así precisamente la diferencia con los servicios públicos locales¹⁶.
3. La relación de *«actividades o servicios esenciales»* reservados en favor de las entidades locales, que en la primera redacción del artículo 86.3 fueron el *«abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros; servicios mortuorios»*, pudiendo ser incrementada esta mediante Ley tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y potestades.

¹³ Una visión sintética de la municipalización de servicios, con referencia al caso más discutido en la práctica (el de agua), en MUÑOZ MACHADO, S. (2018): “El agua en la ciudad”, en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 76.

¹⁴ Artículo 85.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

¹⁵ Tal y como recoge el artículo 96 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, «[La iniciativa de las Entidades locales para el ejercicio de actividades económicas, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes».

¹⁶ Vid. ORTEGA BERNARDO, J. (2017): “Servicios públicos e iniciativa económica local”,

La regulación del concreto procedimiento de municipalización se recoge en el artículo 86.2, referido este a los supuestos de ejercicio de la iniciativa pública en la actividad económica; si bien el apartado 3 del mismo artículo lo extendía, al menos, a aquellos supuestos de ejercicio con monopolio de actividades reservadas, el cual era mucho más preciso, además, de «*la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma*». No se especifica ni se deja constancia de forma concisa y clara acerca de si es necesario incoar el expediente de municipalización para el ejercicio sin monopolio de las actividades con carácter de servicio público – es decir, sobre aquellas para las que las entidades locales ostenten las competencias, y cuyas condiciones de contorno servirían para distinguirlas del mero ejercicio de la iniciativa pública económica –.

El artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local – en adelante TRRL – desarrolla dicho procedimiento – en unos términos muy similares al procedimiento que recogía la legislación anterior – y parece dar a entender que es aplicable al ejercicio de «*actividades económicas*» en un sentido extenso y amplio de la palabra, de forma que incluiría tanto los servicios locales – es decir, los que se corresponden con competencias de las entidades locales – como las actividades económicas – como aquellas que se realizan sin otro título que el ejercicio de la iniciativa pública económica –.

No se establece ningún criterio vinculante para la elección de la forma de gestión de los servicios o actividades económicas¹⁷.

2. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.

2.1. El principio de eficiencia como mecanismo de optimización en la aplicación de la potestad administrativa de gestión pública

Derivado de la crisis económica de 2008 en España se llevó a cabo la modificación de cierta legislación administrativa, la cual afectaba a la manera en que se

¹⁷ Artículo 85.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

ejercía buena parte de las potestades públicas en relación a sus competencias; en particular, acerca de la potestad organizadora y, de forma más específica sobre la elección de las administraciones sobre las distintas modalidades de gestión de los servicios públicos locales.

La LRSAL, en particular en lo referente a la elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales y el papel que le otorga al principio económico de eficiencia¹⁸, cambia de manera radical la tradicional discrecionalidad para la elección en la forma de gestión de los servicios públicos locales.

La inclusión del escenario del sector económico en las regulaciones administrativas y la asignación específica al sector financiero-presupuestario surge de la lógica discrepancia presente entre ambos. El sector financiero y presupuestario posee una normativa propia, reforzada en las recientes regulaciones establecidas, en contraposición al sector económico, que halla su evolución en las propias regulaciones administrativas.

Esta discrepancia implica que el principio de eficiencia posee bases, propósito y función propia en cada una de las acciones administrativas, y, por consiguiente, son estas reglas las que controlarán el uso de la autoridad organizativa y definan sus restricciones.

Se trata de un principio que ya se encontraba presente en nuestra Carta magna desde su aprobación¹⁹ – frente a su reciente incorporación tras la reforma del artículo 135 de la CE en el año 2011 de los principios financiero-presupuestarios – y que fueron desarrollados en nuestro ordenamiento con motivo de nuestra incorporación a la Unión Monetaria de la UE.

¹⁸ Artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Los principios que guiaron las LRSAL se reflejan en la modificación del artículo 2.1 que ha pasado a decir: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

¹⁹ El principio de eficiencia lo encontramos en el artículo 31.2, del Título I de nuestra Carta Magna.

Los principios de eficiencia y economía establecidos en la Constitución nos llevan al campo de los gastos públicos; sin embargo, no se limitan únicamente al proceso de gastos y pagos – en términos financieros y presupuestarios –, sino que expanden su alcance al nivel inicial, a la manera de producir dicho gasto. Dado que esa generación se lleva a cabo en todos los campos de la acción administrativa, nos topamos con un principio que va a orientar y moldear las acciones públicas hacia el mejor servicio a los ciudadanos, también en términos económicos y financieros²⁰.

En nuestra CE se reitera la optimización en la utilización de los fondos públicos, añadiendo a este principio el de economía²¹. Estos preceptos esenciales se han vinculado con otras disposiciones constitucionales destinadas a las entidades públicas, especialmente los mandatos establecidos en el artículo 103.1., y, debido a su profunda relación, se debe hacer referencia al principio de eficacia.

Esta interconexión es especialmente significativa al menos por dos motivos: por una parte, son dos principios constitucionales directamente dirigidos a los responsables públicos y, por otra parte, la vinculada a sus bases, es decir, si una acción es eficiente, entonces es eficaz. Esta declaración surge de las vertientes tomadas en cuenta en cada uno de ellos: el principio de eficacia propone lograr los objetivos deseados y el de eficiencia que se logren con los recursos requeridos, sin exceder ni disminuir. Por lo tanto, el principio de eficiencia abarca al de eficacia.

²⁰ Las previsiones constitucionales, por muy acertadas que sean, como a nuestro modo de ver es la inclusión de los principios económicos en el artículo 31.2, necesitan del desarrollo normativo y respaldo jurisprudencial para garantizar su efectividad. Al respecto se pueden mencionar las apreciaciones realizadas sobre este apartado, al decir que “la importancia del segundo apartado del artículo 31, si se pone en conexión con el mandato del artículo 9.2, se ha afirmado que podía ser el origen de una nueva concepción constitucional, como un derecho de signo positivo que comprometa a los Poderes públicos a promover programas de actuación orientados a la consecución de los objetivos sociales del Estado y, constituyendo un paso decisivo al jurificar principios capaces de abrir camino hacia aquellos objetivos sociales plasmados en los principios rectores de la política social y económica. Aunque, en principio, estas apreciaciones parecían depositar demasiadas esperanzas en una simple declaración jurídica, aún dotada de rango constitucional; pero resulta igualmente claro que no puede privarse de todo sentido a ninguno de los mandatos incorporados a nuestra Constitución. Pues de ella emanan deberes y límites dirigidos a los Poderes públicos para hacer realidad los fines económicos y sociales marcados por nuestra carta magna”. En este sentido y más concretamente sobre la denominada Constitución financiera, esencialmente contenida en el Título VI de la Constitución puede consultarse, entre otros, RUIZ ALMENDRAL V., y ZORZONA PÉREZ, J. “Constitución económica y Hacienda pública” en M. A. RAMIRO AVILÉS y G. PECES BARBA (Coord.), *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Coord. Ramiro Avilés y Peces Barba, Madrid Pons, 2004,

²¹ Son múltiples las perspectivas y modelos que abordan las relaciones y fundamentos de los principios de economía y eficiencia. Por ejemplo, desde la óptica del modelo de elección racional se plantea la distinción entre lo que se denomina eficiencia técnica y eficiencia económica; eficiencia asignativa y eficiencia productiva; eficiencia operacional y eficiencia adaptativa. Y se entienden desde dos perspectivas

Para entender esta relación, consideremos a los municipios: se podría sostener que son eficientes ya que proporcionan los servicios públicos obligatorios, pero esa prestación, como todos sabemos, no se distingue por su eficiencia. Las modificaciones normativas generaron cierto conflicto con la autonomía local, relacionado con el margen de actuación que las Entidades locales deben mantener para cumplir con lo que dicta el Ordenamiento jurídico, y orientado a su principal objetivo: brindar el mejor servicio a los intereses generales²². Esto no significa para nada que las Entidades locales no mantengan espacios de actuación para ejercer, entre otras, su autoridad organizativa.

La diferencia radica en que ahora deben aplicarla conforme a las exigencias explícitas establecidas, en particular las vinculadas a los principios económicos y los financiero-presupuestarios. De esta manera, el Tribunal Constitucional lo ha corroborado en las diversas resoluciones emitidas respecto a la LRSAL. El principal efecto es la supresión de la discrecionalidad que tradicionalmente se concedía al ejercicio de las potestades públicas involucradas. En el contexto específico de los servicios públicos locales, ahora se requiere incentivar específicamente su eficacia, tanto en la implementación y regulación del servicio público como al seleccionar su método de gestión.

Las Entidades locales tienen la posibilidad de adquirir la estructura organizativa que mejor se adecue a la necesidad justificativa de establecer el servicio público local y/o a la efectiva entrega del servicio público, ya sean estos servicios públicos potestativos u obligatorios²³. Al establecer específicamente el principio de eficiencia en ambas acciones – regulación del servicio público y selección de la manera de su

²² Así se reconoció, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo 1603/1986, de 1 de abril al decir que no “puede aceptarse la invocación genérica de la autonomía municipal para la gestión de los intereses que le son propios para justificar la discrecionalidad en el empleo de sus recursos, pues, según el artículo 103, la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Ese mandato incorpora algunos de los límites infranqueables de toda la acción administrativa. Aún de forma más temprana el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, expresó que la autonomía consiste en elegir la opción más conveniente, dentro de la legalidad. También determinó que la autonomía es compatible con un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias (entre otras pueden verse las STC 4/1981, de 2 de febrero; 76/1983, de 5 de agosto; 117/1984, de 5 de diciembre, 27/1987, de 27 de diciembre, 159/2001, de 5 de julio).

²³ A los servicios públicos obligatorios establecidos en el artículo 26.1 de la LBRL se unen las actuaciones o servicios públicos derivados del desarrollo de las materias propias competenciales presentes en la LBRL (artículo 25.2) y desarrolladas por las normas sectoriales. Junto a las otras formas de colaboración con otras Administraciones, como la delegación de competencias.

administración – se completa, de alguna manera, la estrategia o directrices sobre la optimización en la utilización de los recursos públicos en cada una de las acciones públicas, ya sea en forma de regulación o como prestación eficaz, mediante su evolución contenido en nuestras regulaciones administrativas²⁴.

Adquiere una importancia específica no resultando baladí ni trivial, la regulación en las acciones tan relevantes en las Administraciones locales, como los servicios públicos locales.²⁵ Esta restricción regulatoria en relación a este principio causaba, por ejemplo, interpretaciones inquietantes de las entidades públicas.

En este caso específico, la autoridad organizativa se tradujo en emplear la elección de la forma de administración, especialmente las modificaciones realizadas, orientadas a objetivos diferentes a los que posee. Entre esos objetivos se incluye la utilización de esta acción como medio para proporcionar recursos económicos a las entidades locales, aunque esto conlleve mantener, e incluso aumentar, las carencias o ineficiencias en la prestación del servicio²⁶.

El Alto Tribunal nos recuerda que tanto las Administraciones públicas generales como las locales tienen el deber de implementar todas las acciones que aseguren *"la racionalización y eficacia en la utilización de los recursos públicos"*. En otras palabras,

²⁴ En cuanto a la regulación de los servicios públicos se ha de aludir a la nueva norma básica administrativa (Ley 39/2015). Esta norma incorpora como novedad el desarrollo de los principios de buena regulación (better regulation), entre ellos se encuentra el principio de eficiencia. Estos principios encuentran respuesta normativa en el nuevo Título VI de esta norma.

²⁵ Son las normas sectoriales, especialmente directivas. Valga a título de ejemplo lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En este artículo se establece que si la Entidad local decide imponer a ciertos productores o poseedores de residuos su entrega al sistema público de gestión entonces tal decisión debe motivarse específicamente en base a "criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos". Esta exigencia ha conllevado que distintos Tribunales Superiores de Justicia hayan rectificado actuaciones concretas de Entidades locales o la propia anulación de artículos en las Ordenanzas reguladoras. En este sentido pueden verse las Sentencias de del Tribunal Superior de Justicia balear 489/2015, de 10 de junio, la 391/2015, de 10 de junio; la 577/2015, de 17 de junio; o la 637/2015, de 7 de julio). En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia andaluz, en sus sentencias 5539/2016, de 11 de marzo; la 5538/2016, de 10 de marzo; la 4747/2015, de 30 de junio; la 6800/2017, de 24 de mayo.

²⁶ Buen ejemplo de esta actuación se encuentra en el supuesto analizado por la Sentencia 766/2016, de 5 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia Balear. La cual destaca cómo "la finalidad principal que motivó iniciar los trámites hacia una gestión indirecta del servicio era la de obtención de un beneficio económico para la Hacienda Municipal, en un contexto económico de graves dificultades para las haciendas públicas, lo que se podía paliar mediante contratos de concesión como el que nos ocupa (...). De la lectura del acuerdo de 26 de abril de 2013 e informes que lo justifican, se desprende que el motivo principal por el que se propuso pasar al sistema de gestión indirecta por medio de concesión era el de reducir la carga financiera del mantenimiento del servicio y, además, obtener un sustancial beneficio económico (canon fijo inicial no inferior a 2 millones de euros). Es decir, porque se carecía de fondos para el correcto mantenimiento del servicio de aguas y se entendía conveniente la obtención de otros adicionales para otras inversiones ajenas a dicho servicio (como los gastos de reforma del Teatro Principal)".

a pesar de que las normativas básicas o sectoriales no establecían de manera explícita el valor de la vertiente económica y el cumplimiento de las responsabilidades derivadas del principio constitucional de eficiencia, esto no significaba que las Administraciones no debieran buscar la mejor administración posible de los servicios públicos locales, la que mejor beneficie a los administrados afectados²⁷; y en una relación directa con estas medidas se halla el principio de eficiencia, expresamente incorporado en el artículo 31.2²⁸.

Por lo tanto, la clásica libertad de elección en la LBRL para seleccionar el método de administración de los servicios públicos locales ha originado dificultades en nuestras Administraciones. Entre estos están los relacionados con la expansión de "*patologías organizativas*"²⁹. La persistencia de ciertos trastornos organizativos en nuestras entidades locales ha llevado a la divulgación pública, no solo de las habituales deficiencias administrativas, sino también del incumplimiento de la legislación vigente³⁰; y, lo más grave, la percepción y el sentimiento generalizado de los ciudadanos de que el funcionamiento de las Administraciones públicas no representa un servicio para ellos; más bien, parecen una carga administrativa, económica y financiera.

²⁷ Por mandato del artículo 103.1 de la CE.

²⁸ En este sentido es de interés lo expresado por el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización nº 1018, relativo a las medidas adoptadas por las Entidades locales para adaptarse a la disminución de ingresos, al decir que "los planes económico financieros, de saneamiento o de ajuste que formulan las Entidades en aplicación de los preceptos legales aplicables no siempre han garantizado, en la práctica, la solvencia financiera y el equilibrio económico presupuestario de las Entidades que los han aprobado, ya que, en muchos casos, éstos han estado más orientados a cumplir un requisito meramente formal que a constituir un auténtico instrumento de gestión y de toma de decisiones". Las actuales circunstancias se asemejan a las vividas en la reciente crisis económica; pues, la reducción de ingresos públicos es previsible y el exponencial aumento que se está produciendo en los niveles de déficit y deuda pública conllevará, más pronto que tarde, la exigencia de realizar los Planes exigidos por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La diferencia se encuentra en la vigencia de otras normas que expresamente exigen la eficiencia en las actuaciones públicas.

²⁹ El Informe nº 890 sobre la fiscalización del sector público local, ejercicios 2006, 2007 y 2008, del Tribunal de cuentas, cuando especifica que "la creación de nuevos entes instrumentales no siempre resulta justificable, ni atendiendo a su objeto ni por la necesidad de personificación que del mismo se deriva, ni por la complejidad jurídica, económica, financiera, organizativa y estructural que su constitución lleva consigo. Sino que se pueden considerar como excesos de desarrollo sobre lo que debiera constituir una eficiente, eficaz y económica organización administrativa, pudieran calificarse de "patologías" organizativas". En el mismo informe se insiste sobre las denominadas "patologías organizativas" al expresar que "la creación de un ente dependiente por parte de una entidad local (...) no ha respondido, en ocasiones, a nuevas necesidades que deban atenderse o a la racionalización de la gestión municipal, sino a la deliberada huida, principalmente en el caso de las sociedades mercantiles, de los controles internos o del control político municipal y a la búsqueda de un campo de actuación menos reglado en el que poder incrementar el margen de discrecionalidad de las decisiones que afectan a la ordenación del territorio, contratación, ejecución de inversiones y prestación de servicios públicos".

³⁰ Apareciendo continuos casos de anulación judicial de acuerdos de las mismas en el ámbito de lo contencioso-administrativo o de denuncias y condenas judiciales penales a sus cargos y responsables.

2.2. La elección de la gestión de los servicios públicos en base a una Administración eficaz.

La modificación introducida en el artículo 85.2 de la LBRL impacta directamente en la tradicional estructura legal de esta autoridad. El primer apartado del artículo 85.2 hace referencia y guía específicamente hacia una responsabilidad global para seleccionar el tipo de administración que pueda abarcar los servicios públicos locales, ya sean directos o indirectos, al dictar: *“Los servicios públicos de competencia local deberán ser administrados de la manera más sostenible y eficaz de entre las siguientes listas”*. El propósito concreto de la modificación es evidente: asegurar un método de administración de los servicios públicos locales que se ajuste tanto al principio económico de eficiencia como a las responsabilidades financiero-presupuestarias establecidas en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera – en adelante LEPSF – y las regulaciones que la implementan³¹.

En esta elección es necesario explicar y justificar cómo se ha llegado a la decisión tomada o por qué se ha descartado la otra opción permitida por las normas. En otras palabras, es necesario fundamentar correctamente el juicio técnico emitido a través del cual se ha seleccionado una forma de administración directa o indirecta: la más eficaz y sostenible³². Este mandato implica implementar la optimización en la definición de la forma de administración y, por supuesto, incidir en la tradicional discrecionalidad que define esta acción. El citado cambio no impacta en las diversas formas de administración proyectadas ni en la estructura de los servicios públicos locales; simplemente implica incluir y desarrollar demandas específicas en la elección permitida

³¹ Vid. VILLAR ROJAS, F. J., “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, p. 96-106. En particular cuando afirma que “La sostenibilidad de la que habla la LBRL no tiene exactamente el mismo sentido que la que regula la LOEPS, ya que ésta última se refiere siempre a la sostenibilidad de la hacienda pública en su conjunto, lo cual permite que algún servicio sea insostenible o, dicho de otro modo, sea incapaz de generar recursos para hacer frente a sus costes presentes y futuros, sin que por ello afecte a aquella condición global. Tampoco la eficiencia se aplica en el mismo sentido, pues en la LOEPSF “no se considera en términos clásicos (empleo más racional de los recursos, lo mismo con menos), sino que se vincula con el impacto de la iniciativa en los ingresos y los gastos presentes y futuros, de acuerdo con los principios de sostenibilidad y estabilidad”.

³² Sobre la forma de gestión de los servicios públicos locales son de obligada cita las obras de SOSA WAGNER, F. *La gestión de los servicios públicos locales*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 2004. Y la de BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios)*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2005.

vinculada a dos aspectos: el económico y el financiero. Por lo tanto, ambos principios determinan y preestablecen el rumbo de una decisión administrativa que conlleva la emisión de un juicio técnico sobre la estructura organizativa ideal. Y, es una acción distinta en la implementación de servicios públicos de *ex novo*. En efecto, el contenido del expediente a elaborar muestra variaciones significativas en comparación con las normas que se aplican al establecer los servicios públicos – artículo 86.1 de la LBRL³³.

La diferencia principal entre los dos artículos 86.1 y 85.2 de la LBRÑL es que el primero requiere un expediente sobre la conveniencia y oportunidad de la medida - instauración del servicio público -, mientras que la forma de gestión es una acción imprescindible para su implementación. En resumen y, dicho de otro modo: el servicio público es el objetivo y el método de administración que permite lograr y asegurar el objetivo propuesto⁴³. Esta distinción adquiere especial importancia frente a las modificaciones en la administración de un servicio público ya establecido³⁴. Según la primera sección del artículo 86, el desarrollo de la iniciativa económica pública está restringido por el cumplimiento del "*objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*", y se debe comprobar que "*la iniciativa no supone un riesgo para la sostenibilidad financiera*".

En otras palabras, la ejecución de la iniciativa económica pública puede implicar la instauración de un nuevo servicio público, que podría ser oportuno y apropiado para satisfacer las necesidades de los habitantes. Sin embargo, su implementación puede estar sujeta a la situación presupuestaria y financiera de la entidad local, así como a otras razones como se ha mencionado previamente, que incluyen por ejemplo "*un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a*

³³ El artículo 86 también fue modificado por la LRSAL e incorpora exigencias específicas para este tipo de actuaciones, En concreto el apartado 1 expresa "Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio".

³⁴ Especialmente, ante actuaciones como la internalización de la gestión (la mal llamada remunicipalización). Al respecto puede verse, entre otros GAMERO CASADO, E., "Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos: especial referencia a la remunicipalización de servicios locales", Revista General de Derecho Administrativo, 52 (2019).

los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial”. Será el Pleno el que lo valide y establezca el modelo de administración que, conforme a las demandas ya presentadas – artículo 85.2) –, deberá ser el más eficaz y sostenible. Sin embargo, en las modificaciones en la administración de los servicios públicos que brinda la Entidad local, ya sea debido al vencimiento de los contratos, si estos se proporcionaban a través de gestión indirecta, o porque se considere que la gestión directa necesita ser evaluada – por las razones que la Entidad local comprenda, lo que sería necesario sería la incoación del expediente requerido en el artículo 85.2 de la LBRL.

Por lo tanto, al seleccionar la modalidad de administración, ya sea directa o indirecta, se deben considerar tanto las exigencias recientes y renovadas, como el cambio de paradigma en la manera de ejercer esta autoridad; y que principalmente consistirían en:

1. La LBRL no autoriza a las entidades locales a seleccionar el método de administración de los servicios públicos locales sin tener más cuidado – entiéndase la misma como una “indiferencia jurídica”–.
2. Los principios de eficiencia y sostenibilidad se establecen con firmeza, junto con otros que tienen una cierta tradición entre nosotros, como el de legalidad, seguridad jurídica, etc.
3. Las distintas normas no ofrecen alternativas en cuanto a estos principios. No afirman que el método de administración sea eficaz o sustentable. Si lo queremos manifestar en términos generales, podríamos afirmar: el método de gestión debe ser el que mejor beneficie al objetivo general con el servicio público a proporcionar.

2.3. Exigencias de motivación para la elección entre gestión directa o indirecta. El concepto de optimización y su relación con los principios de eficiencia y sostenibilidad. Paralelismo entre la LBRL y la LCSP como normas básicas reguladoras de esta elección.

El legislador vuelve a instaurar los principios de eficiencia y sostenibilidad en otras regulaciones de los métodos de gestión, especialmente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público – en adelante LCSP, o en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público – en adelante LRJSP -. Como ejemplo, el artículo 86.2 de la LRJSP pone de manifiesto y reitera la necesidad de motivar hacia la optimización. Específicamente, entre las condiciones requeridas para declarar a una entidad como medio propio o servicio técnico, también se establece de manera absoluta la razón de que esta opción sea más eficaz que la contratación pública y sea sustentable y eficiente. Si, por el contrario, no fuera así, y la gestión indirecta resultara más eficaz y sostenible, entonces se debería plantear cuál de las fórmulas contractuales establecidas en la legislación es la que mejor cumple con el objetivo buscado y fin pretendido.

El objetivo y finalidad de la LCSP es regular la contratación del sector público, señalando en su artículo 1, una serie de elementos clave que se desarrollarán más adelante. Entre ellos, incluyendo la necesidad de efectuar un uso eficaz de los recursos, vinculado con la elección de la propuesta económicamente más beneficiosa y ventajosa.

Se corrobora en el artículo 145.1, al determinar que *"la adjudicación de los contratos se llevará a cabo utilizando una variedad de criterios de adjudicación basados en la mejor relación calidad-precio"*, incluyendo también la opción de reemplazarla por la relación *«coste – eficacia»* - vinculando el coste con el objetivo buscado, es decir, se insiste en la relación más favorable entre los objetivos buscados con la acción a contratar y los recursos³⁵.

³⁵ La eficiencia se refiere a un estado en el que los recursos se asignan de forma que se maximice la producción de bienes y servicios. Esto significa que los recursos disponibles se utilizan de la manera más eficiente posible, y no hay despilfarro. Esta se alcanza cuando la asignación de recursos maximiza la producción de bienes y servicios, y se elimina todo despilfarro. Para los consumidores, la eficiencia se traduce en precios más bajos de los bienes y servicios bien gestionados. Para el gobierno, unas empresas más eficientes y unos niveles más altos de productividad y actividad económica aumentan el crecimiento económico.

El legislador ha decidido definir el contenido del expediente en las específicas fórmulas definidas para cada tipo de gestión, ya sea directa o indirecta, principalmente en la LBRL y la LCSP, que son las dos normas fundamentales que rigen esta decisión.

Y, como se ha demostrado que el deber establecido es el mismo - certificar la eficiencia y sostenibilidad -, podemos comprender que los criterios de evaluación e informes contemplados en estas normativas serán los que se incorporarán en el expediente a crear para la selección del sistema de gestión.

La función de producción:

Expresa la relación entre la cantidad de factores productivos empleados y la cantidad de producto obtenida, empleando una determinada tecnología. Analíticamente se representa de la siguiente forma:

$$Q = f(L, K, T, H)$$

Dónde L es trabajo, K capital, T recursos naturales y H la actividad empresarial.

El **producto marginal** (o productividad marginal) de un factor se define como el aumento de la producción al aumentar dicho factor en una unidad manteniendo el resto constantes. El producto marginal viene dado por:

$$PMaL = \frac{\Delta Q}{\Delta L} = \frac{dQ}{dL}$$

En el máximo técnico, el producto marginal se anula.

El **producto medio** (o productividad media) es el cociente entre el output total obtenido y el número de unidades del factor empleadas. La productividad media viene dada por:

$$PMeL = \frac{Q}{L}$$

El **óptimo técnico** es la cantidad de factor para la que productividad media es máxima (máximo de la productividad media).

La asignación de factores productivos y la eficiencia

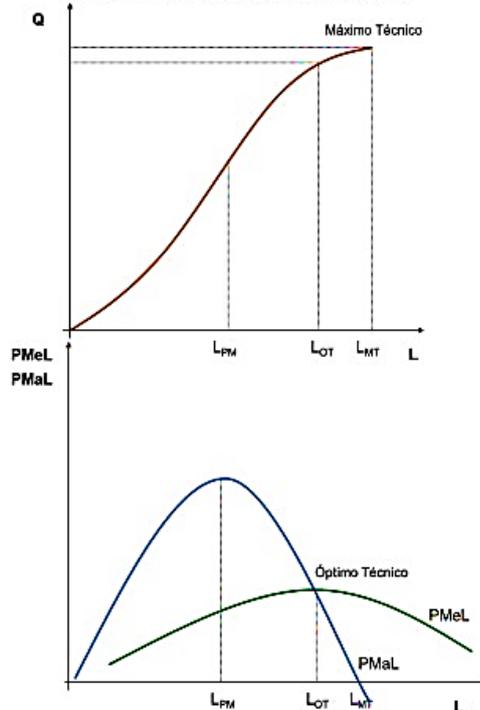
Para elegir la técnica más adecuada para producir cierta cantidad de producto, se deben considerar dos criterios:

- Eficiencia técnica: Utilizar los recursos productivos de tal manera que no sean desaprovechados.
- Eficiencia económica: Elegir aquella forma de producir que genere el menor coste posible.

La función de producción con un factor variable:

El análisis de la función de producción a corto plazo aplica el supuesto de *ceteris paribus*, de modo que $Q = f(L)$. Esta función presenta las siguientes características:

- Parte del origen de coordenadas.
- Es creciente, aunque el ritmo de crecimiento depende de los determinantes propios de la función de producción.
- Existe una cantidad máxima donde la producción total se hace máxima: el máximo técnico (MT)



En el artículo 85.2, si la gestión directa es la más eficaz y sostenible, se reitera la obligación y los principios establecidos, cuando se presentan las diversas alternativas organizativas. Y, conforme a estas, las entidades locales tendrán que establecer la estructura organizativa que deba administrar el servicio público a considerar.

Así, el artículo 85.2 dicta que los servicios públicos de competencia local deben ser gestionados de la manera más sustentable y eficaz de entre las siguientes que se mencionan a continuación³⁶:

A. Gestión directa:

- a. Gestión por la propia Entidad Local.
- b. Organismo autónomo local.
- c. Entidad pública empresarial local.
- d. Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

B. Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Si consideramos lo expuesto en este artículo como punto de referencia, se verifica su alineación con las disposiciones de la LCSP. Por un lado, se destacan los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión, como factores clave para certificar la mayor eficiencia y sostenibilidad requerida; y, por otro lado, se hace referencia al informe sobre los costos del servicio, complementándolo con el informe del interventor local sobre la sostenibilidad financiera de las propuestas, sin dejar de lado los informes sobre asesoramiento y el respaldo técnico obtenido.

³⁶ La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos:

El tiempo de retorno de la inversión es uno de los criterios de evaluación que ha cobrado especial importancia en la administración indirecta – con la aprobación de la LCSP –, al vincular y condicionar la extensión del periodo de duración de los contratos públicos con este criterio. Para estimar tanto este criterio como el de la rentabilidad económica, es de especial relevancia la referencia explícita que hace la LCSP y, interpretamos que está incorporada en la LBRL.

En particular, el artículo 29.9 de la LCSP especifica: *"el período de recuperación de la inversión al que hacen referencia los apartados 4 y 6 de este artículo se determinará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto al que hacen referencia los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española"*. El Real Decreto al que hace referencia esta normativa es el 55/2017, del 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, el cual define y establece el período de recuperación de la inversión en la primera sección del artículo 10, como *"aquel en el que se prevé que se recuperen las inversiones efectuadas para la adecuada realización de las obligaciones establecidas en el contrato, incluyendo las demandas de calidad y precio para la inversión"*.

La LCSP también se refiere al criterio de rentabilidad en toda su articulación. Entre otros, el artículo 146.1, al referirse a que los criterios de adjudicación, serán tanto económicos como cualitativos - incluyendo aspectos medioambientales o sociales que necesitarán ser cuantificados -, y sostiene que *"los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148"*.

Entre el conjunto de los informes relevantes que deben ser incorporados en los expedientes para establecer la administración de los servicios públicos locales incluyen los vinculados con los costos generados por la prestación; tal como el informe sobre los costos del servicio público requerido en el artículo 85.2, para la situación de gestión

directa, y para la gestión indirecta, la LCSP lo hace, incluyendo el "*coste del ciclo de vida*"³⁷.

Sin embargo, la eficiencia en la gestión no implica necesariamente seleccionar la que tenga un costo más bajo, aunque sea uno de los factores a considerar y valorar³⁸. Al demandar que sea la más eficaz implica tener en cuenta el costo, junto con otras exigencias.

Otro motivo podemos añadir para la puesta en valor acerca de las estimaciones económicas, especialmente, la inclusión del riesgo operacional en la LCSP. Este riesgo se constituye como un factor distintivo entre las dos opciones de contratación con las que las Administraciones disponen para administrar y gestionar los servicios públicos. Así, los contratos se llevarán a cabo bajo el riesgo y responsabilidad del concesionario, quien también asumirá el riesgo operacional en el caso del contrato de concesión, no asumiéndose cuando se trate de un contrato de servicios.

Tradicionalmente, en los contratos públicos, el análisis de viabilidad ha desempeñado un rol crucial. En realidad, si el contrato se refiere a un servicio público, gran parte del contenido del análisis de viabilidad – artículo 247 de la LCSP – ya se encuentra incluido en el expediente requerido por exigencia y redacción del artículo 85.2 de la LBRL, para justificar o motivar la selección entre gestión directa o indirecta.

³⁷ La LRSAL también incluyó la obligación relativa a la determinación de los costes efectivos (artículo 116.ter). Como desarrollo de esta obligación se encuentra la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas sobre los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades locales. En esta orden se expresa en su preámbulo que como criterio de determinación del coste efectivo se considera que deben estar integrados por costes reales directos e indirectos que se deriven de la ejecución de gastos. En consecuencia, se identifica con las obligaciones reconocidas por determinados conceptos de gasto el coste de un servicio prestado por una entidad sujeta al régimen presupuestario, y, asimismo, se identifica con los gastos de explotación reflejados en la cuenta de pérdidas y ganancias en los supuestos de que el servicio se preste por una entidad sujeta al plan general de contabilidad de la empresa. Y como la misma Orden recuerda no es su finalidad determinar ni fundamentar los costes de los servicios públicos, pues ello se encuentra en otro ámbito. Entre otros trabajos puede verse MOTA SANCHEZ E., y MEDRANO GARCÍA, M. L., "Costes efectivos de los servicios públicos" en F. GARCÍA RUBIO. Análisis y repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales. INAP, Madrid, 2015. También son de interés los trabajos que están desarrollando desde la perspectiva contable-presupuestaria, que, entre otros, pueden consultarse, los de CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D., y LLORENTE MUÑOZ, V., "Síntesis y análisis crítico del coste efectivo de los servicios públicos", Auditoría pública, núm. 67, (2016), También el trabajo Coste real versus coste efectivo de los servicios locales, Carrasco Díaz y Buendía Carrillo, Gecosol, Málaga, 2014.

³⁸ Aunque algunas previsiones de la LRSAL, en nuestra opinión, no han sido del todo acertadas en este aspecto. Una de ellas se encuentra en la relación que establece entre la eficiencia y el coste en la redacción dada en algunos de sus artículos; de hecho, casi podemos decir que asocia eficiencia con menores costes.

Dentro de las demandas que exige el análisis de viabilidad se incluye la cuantificación del citado riesgo operativo. Según la LCSP, es necesario evaluar, al menos *"el valor neto actual de todas las inversiones, costos e ingresos del concesionario, para la evaluación del riesgo operativo, así como los criterios exactos para calcular la tasa de descuento"* – artículo 247.1.j) de la LCSP –.

Como se puede apreciar, la similitud entre las exigencias específicas dictadas por ambas normativas es notable, cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento del mandado otorgado: establecer la relación óptima, entre los recursos utilizados y los objetivos buscados con el servicio público a gestionar. Para llevar a cabo esta tarea de manera adecuada, se pueden utilizar herramientas que ofrecen dicha información, entre las que se incluye, el análisis de costos y beneficios, como una de las herramientas que simplifican y facilitan esta labor a las Entidades Locales.³⁹

En este contexto, la prestación de un servicio público local puede implicar un resultado financiero negativo y, a pesar de ello, generar un balance económico positivo, considerando los efectos sociales, medioambientales u otros, o en cambio, puede generar un resultado financiero positivo pero, a pesar de ello, resultar en un balance económico negativo, incluso catastrófico, desde una perspectiva social o medioambiental. La jurisprudencia señala que solo en las situaciones en las que se verifique la falta de servicios técnicos o la insuficiencia de estos, se puede recurrir a consultorías externas cuando la particularidad del tema a evaluar lo requiera⁴⁰. Comprenderlo de otra manera implicaría desnaturalizar la propia existencia de la Administración, establecida constitucionalmente para servir de manera objetiva los intereses generales⁴¹.

³⁹ Las herramientas de análisis en general y las relacionadas con el ciclo de vida son bien conocidas en distintos ámbitos. En el particular caso de la gestión medioambiental se encuentran distintas normas UNE, actualmente destacan tanto la ISO 14040. Gestión ambiental. Análisis de Ciclo de Vida. Principios y marco de referencia como la ISO 14044. Gestión ambiental. Análisis de Ciclo de Vida. Requisitos y directrices. A ellas se une la norma ratificada en junio de 2017 UNE-EN 60300-3-3 Gestión de la confiabilidad. Parte 3-3: Guía de aplicación. Cálculo del coste del ciclo de vida.

⁴⁰ La valoración realizada directamente por una entidad privada, cuya competencia técnica puede ser indiscutible, no tiene las notas de objetividad e imparcialidad que son propias de los órganos técnicos de la Administración y carece, por tal razón, de esos fundamentos sobre los que se asienta la presunción de acierto que se viene reconociendo a los órganos administrativos de calificación técnica.

⁴¹ Entre las Sentencias que expresan con claridad la jurisprudencia al respecto se encuentra la STS 1877/2016, de 20 de abril.

3. CONCLUSIÓN

De alguna forma, mediante las modificaciones normativas dictadas por el legislador, se consigue eliminar la discrecionalidad en la administración de los servicios públicos locales, incorporando los principios de eficiencia y sostenibilidad, lo que se alinea con el espíritu que dicta nuestra Constitución. Resultan modificaciones importantes cuando las Entidades Locales aplican su autoridad organizativa para proporcionar los servicios públicos a sus habitantes.

Estas modificaciones no impactan directamente en la formación de los servicios públicos, en el propósito de estos, sino en la herramienta para su implementación. La responsabilidad de garantizar una gestión eficaz, lo que implica motivar y apreciar las variables económicas y financieras intrínsecas en cualquier acción administrativa. Este principio de eficacia al seleccionar el método de administración, entre otros, tiene una estrecha relación con criterios técnico-económicos y debe distinguirse claramente de otras evaluaciones vinculadas con la conveniencia y oportunidad en relación con los servicios públicos en sí mismos.

Todavía hay mucho camino por recorrer, ya que las justificaciones y estudios de viabilidad continuarán siendo algo inciertos, y probablemente orientados hacia la dirección que interese en este momento, complicados de aclarar y excesivamente centrados en factores económicos. Tal vez después de los progresos tecnológicos en ascenso, como el fulgor de la inteligencia artificial, puedan producirse algoritmos que optimicen de forma bastante confiable tanto criterios técnico-económicos, como otros más subjetivos (sociales, medioambientales, sensibles, humanitarios, etc.) y todo esto contribuya a alcanzar una solución próxima a la perfección y con una administración optimizada y eficiente.

Por otro lado, a pesar de que la mayoría de los servicios públicos próximos al ciudadano son responsabilidad o administrados por las Entidades Locales, es necesario ascender al siguiente nivel e implementar una operativa basada en criterios de

racionalidad establecidos en el sistema local en las demás Administraciones del sector público.

Por lo tanto, los artículos 91 y 92 de la LRJSP dictan que la formación de un organismo público ya sea estatal o local, debe contener un Plan Inicial de Actuación que, en su mínimo, contenga una serie de directrices y condicionamientos para la formación del nuevo ente.

Asimismo, se debe llevar a cabo una reestructuración total del sector público, ajustando la forma de personificación de cada entidad según un análisis racional a través de la aplicación de los factores e implementar una operativa basada en criterios de racionalidad establecidos en el sistema local en las demás Administraciones del sector público.

Todo esto no es más que el resultado del principio de buena gestión – que además se refleja ahora explícitamente en el artículo 3 de la LRJSP – tal como ya propuso PONCE SOLÉ en relación con este asunto.

4. BIBLIOGRAFÍA

ALEMANY GARCÍAS, J., *La recuperación de los servicios públicos locales, Texto actualizado a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, Civitas, Madrid, 2018. ISBN: 9788491977261.

AMOEDO SOUTO, C.A. (2018): “Los encargos a medios propios e instrumentales: ¿hacia un nuevo comienzo?”, en GIMENO FELIU, J.M.: *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, pp.369-410. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters.

ANDRÉS IBAÑEZ, P., *Tercero en discordia, Jurisdicción y Juez del Estado Constitucional*, Trotta, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-9879-572-1.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, jurisprudencia y Formularios), El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, Madrid, 2005. ISBN: 978-84-7052-356-4.

BOTO ALVAREZ, A., “Redimensionamiento del sector público local”, en *La reforma del régimen local*, (Dir.) Quintan López, (Coord.) Casares Marcos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. ISBN: 978-84-9053-927-9.

- BUESO GUIRAO, E. y PÉREZ MIRA, J.M. *Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Dykinson: Madrid. 2016
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “A modo de introducción”, en VV.AA.: *Servicios públicos e ideología*, Profit editorial, Barcelona, 2017. pp.23-40.
- CAMPOS DAROCA, J. M., *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014. ISBN: 978-84-16018-70-3.
- CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D., y LLORENTE MUÑOZ, V., “Síntesis y análisis crítico del coste efectivo de los servicios públicos”, *Auditoría pública*, nº 67, 2016.
- CASTILLO BLANCO, F.: *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*, Diputación de Barcelona: Barcelona. 2017
- CASTILLO BLANCO, F.: “La problemática reversión de los servicios públicos locales a la gestión directa”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº14, 2018. pp.14-35.
- CHINCHILLA MARÍN, M. C., “El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración pública*, nº 200, mayo-agosto 2016.
- COLOMÉ NIN, A. y GRAU ARNAU, A. (2017): “Remunicipalización de servicios locales y competencia”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 43, pp.124-158.
- DE JUAN ASENJO, O., *La Constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1984. ISBN: 978-84-25907-01-2.
- DEL SAZ CORDERO, S., “La huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 133, enero-abril, 1994.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico”, en *Ponderación y Derecho administrativo*, Coordinadores: Luis Ortega y Susana de la Sierra, Marcial Pons, 2009. ISBN: 978-84-97686-75-4.
- ESTEVE PARDO, J., “El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, *El cronista del Estado social y de Derecho*, nº 69, mayo, 2017.
- FARFÁN PÉREZ, J.M. y VELASCO ZAPATA, A.: *Estabilidad presupuestaria, regla de gasto y sostenibilidad financiera de las Entidades locales*. Wolters Kluwer: Madrid. 2018

- FORTES MARTÍN, A.: “El nivel óptimo de prestación del servicio municipal de recogida de residuos domésticos”, en T. FONT LLOVET y J.J. DÍEZ SÁNCHEZ: *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*, Actas del XXI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Benidorm-Alicante, 16-28/5/2016, 2017. pp.327-340.
- GAMERO CASADO, E.: “La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y sus criterios de aplicación”, en la obra dirigida por el mismo autor, *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, tomo 1, pp.153-263. Tirant lo Blanch: Valencia. 2017
- GAMERO CASADO, E., “Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos: especial referencia a la remunicipalización de servicios locales”, *Revista General de Derecho Administrativo*. nº 52 (2019).
- GARCÍA RUBIO, F., “La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *REA-LA nueva época*, nº 3, enero-junio, 2015.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “El “sector público” como referente actual del Derecho Administrativo”, *Revista de Administración pública*, nº 209, mayo-agosto, 2019.
- GIMENO FELIÚ, J.M.: “La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del Derecho europeo”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 43, 2017. pp.31-78.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F., *La nueva concesión de servicios. Estudio del riego operacional*, Aranzadi, Navarra, 2018. ISBN: 978-84-91970-30-9.
- HUERGO LORA, A., “La prestación de los servicios públicos locales”. *Documentación Administrativa*, nº 6, 2019, pp. 169-148 Sección: SERVICIOS PÚBLICOS DOI: 10.24965/da.i6.10768
- HURTADO LÓPEZ, G., “El rediseño y redimensionamiento del sector público económico local”, en: *La reforma de 2013 del régimen local español*, (Coord.) Santa- maría Pastor, Juan Alfonso Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2014. ISBN: 978-84-939146-5-3.
- KONINCKX FRASQUET “Modos de gestión de los servicios públicos. Re- dimensión del sector público local y otras medidas de racionalización. En especial la gestión directa”, en *Reforma del Régimen Local, La ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, (Coord.) Domingo Zaballo, Manuel J.Thom- son-Reuters Aranzadi, Navarra, 2014. ISBN: 9788490593165.

- LAGUNA DE PAZ, J. C. “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios de los ciudadanos” *Revista de Administración Pública*, nº 204, septiembre-diciembre, 2017.
- LEÓN ACOSTA, M., “El procedimiento para la remunicipalización de servicios públicos. A propósito de los artículos 85 y 86 LBRL”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº12, 2019 pp. 72-96INAP
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L., “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, abril-septiembre, 1989.
- LORENZO DE MEMBIELA, J. B., “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración pública”, *Revista de Administración Pública*, nº 164, mayo-agosto, 2004.
- MALARET i GARCÍA, E., “El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, nº 15, primer semestre, 2016.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: “El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos”. En CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRIGUEZ, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local*, p.581-659. El Consultor-La Ley Wolters Kluwer: Madrid. 2014.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: “Los debates sobre los servicios públicos locales: estado de la cuestión”, *Revista catalana de dret públic*, n.º57, 2018. pp.72-96.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2017): “La remunicipalización de servicios”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, nº.9/2017, pp. 1195-1212.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., “El concepto de servicio público y el ejercicio de actividades económicas por las EELL”, en: *La gestión de los servicios públicos locales*, Coordinador: José Manuel Martínez Fernández, José Manuel El Consultor de los Ayuntamientos, abril 2019. ISBN: 978-84-7052-487-5.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos”, en: *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, (Coords.) Carrillo Donaire, Juan Antonio y Navarro Rodríguez, Pilar. El Consultor de los Ayuntamientos Madrid, 2014. ISBN: 978-84-7052-674-9.

- MORENO MOLINA, J. A. “Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública” *Revista de Administración Pública*, nº 204, septiembre-diciembre 2017.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultados de la Ley de contratos del sector público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local”, *La administración al día*, INAP, 1/02/2018.
- MESTRE DELGADO, J.F.: “Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.): Tratado de Derecho municipal, pp.1943-2048. Iustel: Madrid. 2011
- MONTES SEBASTIÁN, B. (2018): “Los supuestos de cooperación vertical como excepción en la aplicación de la normativa de contratación pública: los encargos a los medios propios personificados”, *Gabalex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla y León*, nº 15, 2018, pp.15-75.
- MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local, antes y después de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 36, 2014.
- MOTA SANCHEZ E., y MEDRANO GARCÍA, M. L., “Costes efectivos de los servicios públicos” en *Análisis y repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, (Dir.) Fernando García Rubio, INAP, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-7351-449-1.
- NAVARRO FAURE, A., “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada”, en: *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución Española*, (Dir.) López Garrido, Diego (Coord.) Martínez Alarcón, M^a Luz. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013. ISBN: 9788425915703.
- NIETO GARRIDO, E.: “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 165, 2014. pp.103-146.
- ORTEGA ALVAREZ, L. I., “El reto dogmático del principio de eficacia”, *Revista de Administración Pública*, nº 133, enero-abril 1994.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo. Parte General*, 3^{ed}, Marcial Pons, Madrid, 1991. ISBN: 84-7248-110-7.
- PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, abril-septiembre 1989.

- PONCE SOLÉ, J., “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nueva época, nº 11, enero-junio, 2014.
- PONCE SOLÉ, J. (2016): “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y Derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 40, pp.68-108.
- RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2012): “Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración local en España. El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales”, *Gestión y política pública*, vol. XXI, nº 2, pp.375-405.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, T. “Sobre los límites constitucionales del poder discrecional”, *Revista de Administración Pública*, nº 187, enero-abril, 2012.
- RUIZ ALMENDRAL V. y ZORZONA PÉREZ, J. “Constitución económica y Hacienda pública” en: *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Coordinadores: Ramiro Avilés Miguel Ángel y Gregorio Peces Barba, Marcial Pons, 2004. ISBN: 84-9768-186-X.
- SALVADOR, M. y RAMIÓ, C. (2007): “Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: experiencias y cuestiones clave”, *Revista Vaca de Administración Pública*, nº 77, 2007, pp.177-206.
- SINAÏ, A. (2014): *L'eau à Paris: retour vers le public*. Eau de Paris: Paris.
- SORIANO AMORES, MS., La forma de gestión de los servicios públicos locales más eficiente. *Revista Andaluza de Administración Pública*. ISSN: 1130-376X, núm.111, septiembre-diciembre (2021), págs. 69-101..
- SORIANO GARCÍA, J. E., *El poder, la administración y los jueces (A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*, Iustel, Madrid, 2012. ISBN: 978-84-9890-207-5
- SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 2004. ISBN: 9788447022861.
- TORNOS MAS, J., “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, *Cuadernos de Derecho local*, nº 43, 2017.
- VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, septiembre-diciembre, 2011.



VILLAR ROJAS, F. J., “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 58-59, 2016

WOLLMANN, H.: “La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un retorno a las gestiones públicas/municipales?”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 31, 2013, p.70-81.



EL ALGARROBICO: ESTUDIO DE UN CASO DONDE LA PROTECCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA ADQUIEREN UNA ESPECIAL DIMENSIÓN EN SEDE JUDICIAL

María del Carmen MORENO MARTÍNEZ.

*Funcionaria de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional,
Subescala de Secretaría categoría de Entrada.
Vicesecretaria del Ayuntamiento de Níjar (Almería).*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del
Curso: Procedimiento de protección y restauración de la legalidad urbanística y
procedimiento sancionador en urbanismo. (CEMCI)*

SUMARIO:

1. Los antecedentes de hecho relacionados con el planeamiento, gestión urbanística y actividad de intervención municipal.
2. Análisis de las posibilidades de legalización y medidas de reposición de la legalidad urbanística.
3. Análisis de las posibilidades de legalización y medidas de reposición de la legalidad urbanística
4. Proyección de la responsabilidad patrimonial y los requisitos para su concurrencia.
5. Posibilidades de cumplimiento alternativo de la Sentencia.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía

1. LOS ANTECEDENTES DE HECHO RELACIONADOS CON EL PLANEAMIENTO, GESTIÓN URBANÍSTICA Y ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN MUNICIPAL.

Con fecha el 14 de Julio de 1987, la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería aprobó el primer planeamiento urbanístico general del Municipio de Carboneras, (NNSS publicadas en el B.O.P. de Almería núm. 177, de 4 de agosto de 1987). En ninguna de las etapas de su tramitación, que duró aproximadamente tres años, (avance, aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva), se

presentaron alegaciones en contra de la creación de varios sectores de Suelo Urbanizable en la zona conocida como “*El Algarrobico*”.

La zona de “*El Algarrobico*” fue elegida por la Empresa Pública del Suelo de Andalucía precisamente para su desarrollo urbanístico y fue considerada en su día de “*Interés Prioritario*” en el dictamen del Laboratorio de Estudios Turísticos de la Junta de Andalucía.

Las NNSS aprobadas definitivamente recogían la clasificación de un Sector de Suelo Urbanizable, situado en ese paraje denominado “*El Algarrobico*”, según su ficha reguladora de parámetros urbanísticos “Sector – R 5”.

En Diciembre de 1987, la mercantil Río Alias S.A. (propietaria mayoritaria de los terrenos del Sector R-5), promovió un Plan Parcial para el desarrollo de dicho ámbito de planeamiento que, dentro del apartado C2 de su memoria, recogía como uso prioritario del “*Sector R-5*” el hotelero, adjudicando el mayor porcentaje de edificabilidad a dicho uso en detrimento del uso residencial.

Durante el período de información pública del Plan, no se produjeron alegaciones, siendo aprobado definitivamente por Resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería, de 26 de mayo de 1988, (BOP nº. 179, de 4 de agosto de 1988), que estableció un aumento de la franja de servidumbre de protección (de 20 a 50 metros), entre la zona marítimo terrestre y la zona urbanizada, en aplicación de las determinaciones de la Memoria de Ordenación del Plan Especial de Protección del Medio Físico.

El 10 de Junio de 1992, el Pleno del Ayuntamiento aprobó inicialmente, el “*Avance de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Carboneras*”, dando así comienzo a un largo período de trámites que duraría varios años, hasta la aprobación definitiva.

En dicho Avance se incluía el sector de suelo urbanizable Sector S-T1, correspondiente al antes denominado Sector R-5, cuya ficha urbanística reguladora era similar a la contenida en el planeamiento entonces vigente. Las previsiones del

Avance respecto del “Sector S-T1”, tampoco fueron objeto de ninguna clase de alegación.

Mediante Decreto 418/1994, de 25 de octubre de la Consejería de Medio Ambiente, se aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar ¹ y los límites del Parque Natural, dentro del que se incluyó la zona de “El Algarrobico”.

En la publicación de dicho Decreto, (BOJA núm. 203, de fecha 22 de diciembre de 1994), se detectaron varios errores en la zonificación de terrenos, (referidos a su grado de protección dentro del Parque Natural), que afectaban, tanto a terrenos comprendidos dentro del Término Municipal de Carboneras, como el de Níjar.

En el caso de Carboneras, los terrenos afectados por el Sector ST-1 (antiguo Sector R-5,) de las NNSS, aparecían con una protección de Grado C-1, (máxima protección y sin posibilidad de realizar la ejecución urbanística prevista en el Sector R-5).

La Consejería de Medio Ambiente, remitió al Ayuntamiento de Carboneras unos planos corregidos, que, en el caso del Sector ST-1, calificaban estos terrenos como Subzona D-2, entre cuyos usos y actividades permitidas, estaba el hotelero;² pero que nunca fueron objeto de publicación en el Diario Oficial de la Junta de Andalucía, ni en ningún otro.

La sustitución de los planos fue objeto de denuncia por diferentes grupos ecologistas, ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Almería, por presuntos delitos contra la ordenación del territorio, contra el medio ambiente, falsedad documental y prevaricación urbanística.

Los Decretos de la Fiscalía de 6 de junio de 2007 y el de 27 de marzo de 2009 que acordaron el archivo de las diligencias de investigación relataron la sustitución de la planimetría en los siguientes términos:

¹ En adelante: PORN

² En las NNSS de Carboneras constaba el plano “Límites de espacios naturales protegidos y zonificación PORN”, diligenciado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

“El BOJA de 22 de diciembre de 1994 se publicó el Decreto 418/1994, de 25 de octubre que aprobaba el PORN y el PRUG del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, acompañado de cinco mapas cartográficos del Parque casi ininteligibles debido a las reducidas dimensiones del diario oficial.” (...)

“En 1996, la Consejería de Medio Ambiente publicó en un formato tipo Carpeta, el texto íntegro del Decreto 418/94, acompañado de un prólogo, memoria y de cinco mapas cartográficos de distintas partes del Parque Natural, que coincidían con los cinco más que habían sido publicados en el BOJA con la publicación del Decreto 418/94.

Esos cinco mapas que se publican a efectos divulgativos y difusión en 1996, habían sido confeccionados partiendo de la misma plantilla con los que se realizan la publicación del BOJA, que a su vez tenía su base en unos mapas cartográficos del Ejército español de la década de los 70, a los que por vía de delineación había sido transpuesta a su soporte denominado DX-11 y sobre el mismo marcado por rotulador las diferentes zonas del parque originariamente un diferente grado de protección en desarrollo del Decreto.

En 1997, la Consejería de Medio Ambiente, publica nuevamente tres de esos cinco mapas cartográficos, a decir, sustituye tres mapas de los originales, por otros tres, en concreto, las hojas nº 1045, 1031, y 1059, proceso que se realiza en esas carpetas en las que se divulgaba el texto del Decreto y los cinco mapas cartográficos.

Los tres cambios más importantes realizados en los mapas fueron: El nº 1059, se modificó una zona situada al norte de la Barriada de Cabo de Gata, para delimitar unas zonas calificadas como A1 y C2; en el nº 1045, se amplió materialmente la delimitación del Parque en el mapa por la zona de Fuente Amarguilla para incluir de nuevas zonas clasificadas como B y C2; en el nº 1031, que afectó al Parque de “El Algarrobo”, que pasó a clasificarse como D2, zonas urbanizables, aunque la modificación también afectó a zonas próximas, entre las letras A y B1.

El mandato de realizar esos tres mapas lo realizó la Dirección General de Planificación de la Consejería de Medio Ambiente, al Grupo Entorno, lo que se realizó en el primer semestre de 1997.

La Consejería de Medio Ambiente manifiesta en estas Diligencias que los motivos de esas rectificaciones de los tres mapas y otras anomalías detectadas en los mismos y no rectificadas, obedece a una serie de errores detectados en su confección inicial de los mapas cartográficos –detectan 21 errores en los mapas cartográficos originales-, que tienen una base variada, ya que algunas erratas obedecen a cuestiones técnicas, en base a los propios errores de los mapas originales utilizados, como al sistema manual de confección de las plantillas antes expuestos, ya que son mapas del ejército confeccionados en los años 70 del s. XX, las limitaciones cartográficas de la época y otras circunstancias, así a título del ejemplo, el Parque conforme a actuales mediciones tiene una superficie de casi 4.000 hectáreas más que la que tenía con los mapas se emplearon para su delimitación, en 1994. Y por otro lado, otros errores detectados tanto en la cartografía como en la zonificación del Parque, obedecerían a cuestiones de fondo, como lo sucedido con la rectificación del mapa 1031, que afecta al paraje del Algarrobico, que tiene su base en que la ampliación del Parque en 1994 no se tuvo en cuenta por la Consejería de Medio Ambiente que ese paraje de conformidad con las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Carboneras era urbano”.

A lo ya manifestado por el Ministerio Fiscal en su día, cabe añadir que la presunta actuación administrativa por vía de hecho, corrigiendo los errores señalados, no fue objeto de impugnación ante los Juzgados o Tribunales de lo contencioso-administrativo (para la cesación de dicha presunta vía de hecho), por lo que desde que tuvo lugar (primer semestre de 1997) ha generado multitud de efectos jurídicos, entre ellos, todo el desarrollo urbanístico del Sector ST-1.

La Comisión Provincial se subrogó en las competencias municipales en el procedimiento de gestión del Sector ST-1, el 21 de marzo 1.997, y acordó la aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación del citado Sector. Posteriormente, el

mismo procedió a la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización del citado Sector el 29 de octubre de 1.997, publicada en el BOP de 17 de noviembre de 1997.

La Revisión de las NNSS obtuvo la aprobación definitiva de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Almería el 28 de enero de 1998 y el 10 de marzo de 1998, exceptuando lo relativo a las determinaciones de la franja litoral, en espera del informe favorable del Servicio de Costas del Ministerio de Fomento.

Las resoluciones de aprobación definitiva se publicaron el 6 de Mayo de 1998, fecha a partir de la cual entró vigor la Revisión de las NNSS de Planeamiento Municipal de Carboneras ³.

En el nuevo planeamiento general, aprobado definitivamente, se mantenía la clasificación de un Sector de Suelo Urbanizable denominado “*El Algarrobo*” Sector S-T1, coincidente como ya ocurría en el Avance, con el anterior Sector R-5”. La ficha urbanística reguladora del Sector S-T1 mantenía los mismos parámetros urbanísticos que el planeamiento anterior, además de remitirse a lo dispuesto por el Plan Parcial (ya aprobado definitivamente) en cuanto a reserva para dotaciones y otras condiciones.

Tras la aprobación definitiva de la Revisión de las NNSS, la Dirección General de Costas, emitió el preceptivo informe favorable al Texto de Revisión el 19 de febrero de 1998, en el que se afirma: “*También se recoge en los diversos planos la delimitación de la zona sometida a servidumbre de protección con la anchura adecuada a las características del suelo afectado*”.

Desde el 10 de Junio de 1992 en que se aprobó el Avance de la revisión de las Normas Subsidiarias, hasta el 28 de enero de 1998 en que se produjo la aprobación definitiva, no hubo ninguna alegación contraria a las previsiones referentes al Sector S-T1.

Azata S.L. (ahora Azata Patrimonio) adquirió el día 30 de junio de 1999 de la mercantil “Río Alias S.A.” tres fincas registrales (7.596, 4804 y 4802), y de la

³ Boletín Oficial de la Provincia de Almería núm. 85.

mercantil “Parque Club El Algarrobico” dos fincas registrales (4803 y 7905) que comprenden la mayor parte de la superficie (16.2 has) del Sector ST-1.

Posteriormente, Azata S.L. transmitió mediante una escritura de ampliación de capital, otorgada el 23 de octubre de 2001, la parcela hotelera correspondiente a dicho Sector, denominada P-1 del Proyecto de Compensación del Sector ST-1 de 11.600 m² de extensión a “Azata del Sol”, en concepto de aportación no dineraria y en contraprestación de 136.000 participaciones societarias. El citado solar se encuentra inscrito a favor de Azata del Sol en el Registro de la Propiedad de Mojácar (al Tomo 1160, Libro 97, Folio 60, finca número 8943, inscripción 2^o).

Por resolución de la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento de Carboneras de 10 de Julio de 2001, quedó aprobado definitivamente el Proyecto de Compensación del Sector S-T1⁴ sin que durante el plazo de exposición pública se hubieran presentado alegaciones.

En el citado documento, se produjo la adjudicación al Ayuntamiento de ocho parcelas de cesión gratuita para dotaciones y equipamientos (parcelas 9 a la 16) y la parcela número 4, correspondiente a la cesión gratuita del 10 % del aprovechamiento urbanístico del sector. Posteriormente, dicha parcela fue adquirida por Azata S.L. A Azata SL le fueron adjudicadas las parcelas 1 (posteriormente adquirida por Azata del Sol), 2, 5, 6 y 8. Posteriormente adquirió las parcelas 3 y 4.

El proyecto de compensación fue elevado a escritura pública e inscrito en el Registro de la Propiedad de Vera (actualmente Mojácar).

En Octubre de 2001, la mercantil Azata del Sol S.A., presentó al Ayuntamiento de Carboneras el proyecto básico de un hotel de cuatro estrellas, solicitando las licencias de actividad y de apertura. Concluidos los trámites administrativos legales, y a la vista del proyecto de ejecución del Hotel, el 10 de Marzo de 2003, se concedió la licencia municipal de obras para la construcción del hotel.

Contra el acuerdo de concesión de la licencia de obras no se interpuso recurso administrativo o jurisdiccional alguno.

⁴ Publicado en el B.O.P. Nº 182 de 19 de Septiembre de 2001

Las obras del hotel están emplazadas sobre una parcela de unos 32.000 m², en un terreno con topografía muy accidentada, y son fácilmente visibles para cualquier persona que transite por la carretera de Carboneras a Mojácar.

Simultáneamente a la construcción del hotel se ejecutaron las obras de urbanización e infraestructuras de la parcela. Como resulta del informe emitido en su día por el Arquitecto Técnico municipal, el 60 % de las obras del hotel se encuentra fuera de la franja de terrenos delimitada por la línea de 100 m. de la Zona de Servidumbre según nuevo el deslinde.

2. LOS ANTECEDENTES DE HECHO RELACIONADOS CON LA FRANJA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN DEL DESLINDE MARÍTIMO TERRESTRE APLICABLE AL SECTOR ST-1.

El 12 de julio de 1995, el Servicio Provincial de Costas en Almería remitió una Propuesta de Deslinde del dominio público marítimo terrestre a la Dirección General de Costas que abarcaba desde la Playa del Lancón (T.M. de Carboneras, en Almería) hasta el límite con el T.M. de Mojácar (Almería), en la que quedaba afectado el Sector ST-1.

Autorizada por la propia Dirección General de Costas, mediante Resolución de 9 de agosto de 1995, el Servicio Provincial de Costas procedió a la incoación de Expediente de Deslinde de los Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre en el tramo de costa descrito anteriormente, con fecha 23 de diciembre de 1996 (B.O.P de Almería núm. 39, de 26 de febrero de 1997).

En la Memoria del Proyecto de Deslinde se exponía lo siguiente en su punto 5.5 servidumbres de tránsito y protección: *“Dadas las clasificaciones urbanísticas existentes en la ordenación del suelo del municipio de Carboneras a la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley de Costas, resultan aplicables las servidumbres de protección de 100 metros en todo el tramo según dispone el art. 23 de la Ley, con la excepción de un pequeño subtramo de Suelo Urbanizable, en concreto el Sector R-5, que contaba con Plan Parcial aprobado con fecha 20 de mayo de 1988, según datos*

*aportados por la Sección de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por lo que resulta de aplicación el apartado b de la Disposición Transitoria Octava del Reglamento donde se recoge que si cuentan con Plan Parcial aprobado definitivamente, se ejecutarán las determinaciones del plan respectivo, con sujeción a lo previsto en la Disposición Transitoria Novena, apartado 1 para el suelo urbano, relativa a que **la servidumbre de protección será de veinte (20) metros.**”*

Los planos que en aquel momento la Dirección General de Costas envió al Ayuntamiento de Carboneras, mostraban que la línea de Zona de Servidumbre de Protección del dominio público marítimo-terrestre, fijada entre los vértices 48 y 58 estaba situada a 20 metros de la línea de Zona de Influencia.

El Acta de Apeo del deslinde se redactó en presencia de todos los afectados en el Salón de Actos del Ayuntamiento de Carboneras el 5 de junio de 1997. En ella se determinó que la servidumbre de protección tenía un ancho de 100 metros en las zonas que se desarrollan sobre suelo clasificado como no urbanizable, y de 20 metros en las zonas con suelo clasificado como urbanizable a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

Con fecha 12 de junio de 2002, el Servicio Provincial de Costas en Almería comunica al Ayuntamiento la apertura del trámite de audiencia del expediente, concediendo un plazo de diez días para el examen del mismo y la presentación de las alegaciones que se estimaran convenientes.⁵

Mediante un comunicado del Jefe del Área de la Dirección General de Costas al Servicio Provincial de Costas en Almería, de fecha 9 de diciembre de 2002, se anuncia que en una franja entre los vértices 48 y 58 se ha señalado una anchura de protección de 20 metros en el proyecto de deslinde, cuando existe un Plan Parcial aprobado que no ha llegado a desarrollarse. El comunicado considera que la anchura de protección debería ser de 100 metros, a no ser que la Administración urbanística

⁵ La Resolución es publicada en el B.O.E núm. 240 de 7 de octubre de 2002.

competente, determine que la aplicación de dicha servidumbre podría dar lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística.

Con fecha 3 de enero de 2003, el Servicio Provincial de Costas en Almería solicitó a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía un certificado relativo a los motivos por los que el Sector R-5 no fue modificado, y sobre si la aplicación de las disposiciones de la Ley de Costas, sobre la anchura de la servidumbre de protección, daría lugar o no a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística (DT 3ª 2 de la Ley de Costas y 8ª, 1 del Reglamento).

Con fecha 15 de enero de 2003, el Secretario de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo certificó que, dicha Comisión Provincial se subrogó en las competencias municipales en el procedimiento de gestión de dicho sector, el 21 de marzo 1.997, y acordó la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización del Sector R-5, el 29 de octubre de 1.997.

Un nuevo comunicado de la Dirección General de Costas de 30 de mayo de 2003, esta vez del Subdirector General, dirigido al Servicio Provincial de Costas en Almería, señaló que el certificado anterior no desvirtuaba la aplicación de lo previsto con carácter general en el DT 3ª.2.b de la Ley de Costas, por lo que señalaba que debía imponerse una servidumbre de 100 metros entre los vértices 48 y 58.

A la vista del mismo, el Servicio Provincial de Costas, con fecha 14 de noviembre de 2003, remitió a la Dirección General los planos modificados para su incorporación al Proyecto de Deslinde.

Mediante Resolución de 5 de agosto de 2004, notificada al Ayuntamiento de Carboneras el 24 de agosto del mismo año, se comunicó la modificación de la anchura de la franja de servidumbre de protección, entre los vértices 48 a 58, concediendo un nuevo trámite de audiencia para la revisión del expediente y presentación de alegaciones.

Cuando se realizó la anterior comunicación al Ayuntamiento de Carboneras el Sector R-5 (actual ST-1), al cual le afectaba de lleno la modificación de la franja de

servidumbre, había sido prácticamente desarrollado urbanísticamente. En concreto, ya se habían realizado las siguientes actuaciones:

- a) El 3 de Mayo de 1996 el Pleno del Ayuntamiento de Carboneras aprobó los Estatutos de la Junta de Compensación del Sector R-5 de las NN.SS.
- b) La Junta de Compensación del Sector R-5 promovió el Proyecto de Urbanización, que fue aprobado definitivamente mediante una resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería de 29 de Octubre de 1997, sin que en el mismo se hubieran presentado alegaciones por parte de vecinos o interesados en dicho expediente.
- c) Como ya se ha dicho, la aprobación definitiva de la Revisión de las NN.SS de Carboneras en el año 1998 mantuvo para el sector R-5 los mismos parámetros urbanísticos que el planeamiento anterior.
- d) Por resolución de la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento de Carboneras de 10 de Julio de 2001, quedó aprobado definitivamente el Proyecto de Compensación del Sector S-T1.
- e) Aprobación de un Estudio de Detalle cuya resolución definitiva se publicó en el B.O.P. de Almería el 11 de febrero de 2003.
- d) El Ayuntamiento de Carboneras otorgó Licencia de Obras el 13 de enero de 2003 y de actividad el 10 de marzo del mismo año para la construcción de un Hotel dentro del sector ST-1.

Mediante escrito de 22 de septiembre de 2004, el Ayuntamiento de Carboneras mostró su disconformidad a la nueva franja de servidumbre.

Con fecha 15 de abril de 2004, la Dirección General de Costas, requirió al Ayuntamiento de Carboneras y a las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para que elaboraran un informe técnico-jurídico acerca de por qué no se exigió a los promotores la revisión del Plan Parcial; si el mismo se estaba ejecutando en el plazo previsto en su Plan de Etapas; o si la no ejecución es imputable a la Administración.

En el Informe del Servicio de Planeamiento Urbanístico de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se concluye que:

- a) No era necesaria una revisión del Plan Parcial, puesto que las Ordenanzas fijadas para las parcelas con ocupación parcial y limitación de la edificabilidad, hacen posible el cumplimiento de 50 o 100 metros de retranqueo de la edificación.
- b) La Administración del Estado no ha tenido una idea clara de las dimensiones de la franja de protección, puesto que en el proyecto inicial de deslinde quedó fijada en 20 metros, cuando ya la Comisión Provincial de Urbanismo, en la resolución aprobatoria del Plan parcial fijó la mencionada franja en 50 metros.
- c) No existe ninguna instancia del Servicio Periférico de Costas que pusiese de manifiesto la incompatibilidad del nuevo régimen legal con las determinaciones del Plan Parcial.

El 8 de noviembre de 2005, se dictó la Orden Ministerial por la que se aprobó el deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre en el tramo comprendido entre el extremo norte de la playa de El Lancón y el límite común de los términos municipales de Carboneras y Mojácar, mediante la cual fijaba la franja de servidumbre de protección en 100 metros.

3. ANÁLISIS DE LAS POSIBILIDADES DE LEGALIZACIÓN Y MEDIDAS DE REPOSICIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA.

En el ámbito territorial de la Comunidad Andaluza, para la restauración de la legalidad urbanística, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley 7/2021, de 21 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), en cuanto al procedimiento a seguir para el restablecimiento de la legalidad.

La clave del procedimiento reside en determinar si las actuaciones son o no legalizables. Por eso, el apartado 4 de este mismo artículo, exige que se soliciten los informes técnicos y jurídicos precisos sobre la compatibilidad de las actuaciones con la ordenación territorial y urbanística, y, previa audiencia a la persona interesada, se dicte la resolución que proceda.

Este es precisamente el caso del hotel del Algarrobico, que está en curso de ejecución, y que a la vista de la primera sentencia firme del TS (Sentencia 634/2018, de 19 de abril, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación 124/2017, seguido a instancia del Ayuntamiento de Carboneras, por el que se desestima el citado recurso interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, de 18 de julio de 2016), será incompatible con la ordenación territorial y urbanística, al haberse revocado *“el Acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Carboneras de fecha 11 de agosto de 2009, por el que se **aprueba definitivamente el POGU exclusivamente en lo referente al Sector S-T 1 conocido como Algarrobico y el Sector S-T2, el Canillar, que deben figurar en el PGOU como Suelo No urbanizable, debiéndose proceder a la anulación y archivo definitivo de ambos sectores.**”*

Por tanto, procederá el restablecimiento de la legalidad urbanística mediante las medidas pertinentes para adecuar la realidad a la ordenación (prohibición de iniciar o de continuar la actuación en curso, cese de suministros, desmantelamiento de servicios, infraestructuras o instalaciones análogas, demolición total o parcial, desmonte, reconstrucción, reagrupación de parcelas y cuantas sean necesarias en función del contenido y el alcance de la ilegalidad).

Además, la LISTA establece en su artículo 153 el plazo para el ejercicio legítimo de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, disponiendo que, por razón de los valores a proteger, NO están sujetos a plazo y pueden adoptarse medidas de restablecimiento en cualquier momento respecto de las siguientes actuaciones:

“a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.

b) *Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b).*

c) *Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral (...)*”.

A la vista del mismo, hay que concluir que no existirá límite temporal alguno para la demolición de la construcción ilegal ejecutada en El Algarrobico.

4. PROYECCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LOS REQUISITOS PARA SU CONCURRENCIA.

Para determinar si la alteración en la clasificación de los terrenos del ámbito (producida por la reviviscencia del planeamiento anterior como consecuencia de anulación judicial de las determinaciones del PGOU), hace surgir la responsabilidad patrimonial de la Administración, hay que estar a lo dispuesto en los arts. 32 a 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

También cabe acudir a la interpretación jurisprudencial (STSJ del País Vasco de 31/10/2016), que parte de que las consecuencias lesivas derivadas de la declaración judicial de nulidad de una disposición general (en nuestro caso, instrumento de Planeamiento, PGOU de Carboneras), sólo da derecho a indemnización cuando concurren los requisitos exigidos con carácter general para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ahora bien, hay que subrayar que, para la jurisprudencia, en estos casos (anulación judicial de instrumento de planeamiento) resulta irrelevante el funcionamiento normal o anormal de las administraciones implicadas en el procedimiento de aprobación del mismo (municipal y autonómica). El mismo no es un requisito para que surja la responsabilidad

Por tanto, será necesario constatar que se haya producido un **daño efectivo, evaluable económicamente**, conectado causalmente con la actividad administrativa, y que, por su carácter **antijurídico**, la mercantil no tenga el deber de soportar.

Las peculiaridades que ofrecen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en este caso, estriban en que la valoración de la actividad administrativa ha de considerar, de un lado, el tipo de actividad desplegada, y de otro, su fundamentación, partiendo del sometimiento de la Administración al principio de legalidad (artículo 103 de la Constitución) y de responsabilidad patrimonial cuando concurren los presupuestos legales (artículo 106.2 CE). “La finalidad de la institución se asocia a la reparación de la situación patrimonial del administrado afectada por la actividad administrativa y el fundamento legal viene determinado por la falta de justificación de la lesión en cuanto no existe un título que imponga al interesado el deber de asumir el daño patrimonial. De tal manera que el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular e imponga al mismo el deber de soportarla” (STS de 21 marzo 2018, Rec. 5006/2016, y STS de 22 enero 2018, Rec. 2200/2016).

Antijuridicidad del daño a la que ya se refirió la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2012 (Rec. 985/2009) dictada en el procedimiento frente al deslinde en la que se razona que: *“No está en lo cierto el recurrente al asentar su confianza legítima en los hechos relatados, ya que el deslinde, al que estaba sujeto la zona, sólo había sido aprobado provisionalmente con una anchura también provisional de veinte metros para la servidumbre de protección. Fueron, por tanto, sus cálculos precipitados aunque la Revisión de las Normas Subsidiarias de Carboneras se hubiesen aprobado definitivamente, con el visto bueno de la Administración del Estado, el 28 de enero de 1998, y en ellas se hubiese señalado la*

anchura de la servidumbre de protección de cincuenta metros, ya que el procedimiento de deslinde estaba en tramitación y la anchura de la servidumbre de protección, pues no procedía indemnización alguna por no haberse patrimonializado los aprovechamientos urbanísticos, que hubiesen de ser reducidos y diesen lugar a la referida indemnización. La entidad recurrente, como cualquier propietario del suelo, tiene el deber jurídico de soportar la anchura de la servidumbre de protección establecida en este caso de cien metros, sin que puedan invertirse los términos de los deberes que el ordenamiento jurídico impone a la Administración y a los particulares, para aquélla de aprobar definitivamente un deslinde conforme a las normas aplicables y para éstos de atenerse a las limitaciones derivadas de un deslinde de dominio público marítimo terrestre correctamente definido. La entidad recurrente trata de alterar esos términos cuando sostiene que no pesa sobre ella el deber jurídico de soportar una servidumbre de protección por el hecho de haberse precipitado en adquirir terrenos sujetos a un procedimiento de deslinde y más aún en obtener licencias y permisos para construir un hotel sobre un suelo que resultó legalmente gravado con esa servidumbre de protección".

Cabe traer a colación asimismo, el Dictamen del Consejo Consultivo de la Junta de Andalucía de 22 de marzo de 2017, emitido en el procedimiento seguido ante la misma, que razona a tal efecto que: "(...) para determinar si existe o no responsabilidad patrimonial, es necesario discernir, si el resultado o lesión que alega la entidad recurrente, puede ser calificado como antijurídico, y para ello, debe tenerse en cuenta que la responsabilidad que se reclama se desprende, de actos de distinta naturaleza, normativos y administrativos, urbanísticos y medioambientales, de gran complejidad, como resulta de los múltiples pronunciamientos judiciales, habiendo tenido incluso el Tribunal Supremo que casar las Sentencias para clarificar la situación al concurrir pronunciamientos contradictorios. Esta complejidad, y el origen de las actuaciones por las que se solicita indemnización, en potestades administrativas confirmadas judicialmente, justifican por sí solos, la ausencia de antijuridicidad del daño.

No podemos obviar además que se reclama por supuestas irregularidades que devienen de un deslinde complejo, que se inicia antes de la Ley de Costas, y en el que la entidad demandante de manera maliciosa, y conociendo la existencia y la tramitación del deslinde sobre el terreno cuando lo adquiere, asume el riesgo de construir en zona de servidumbre de protección, pese a que se había iniciado un procedimiento de revisión de la licencia concedida por el Ayuntamiento, y a la aprobación del PORN del Cabo de Gata-Níjar que desde 1994 califica los terrenos como zona de protección, y no sólo eso, sino que además, adquiere los terrenos sin comunicarlo a la Junta Andalucía, para evitar el retracto. Por lo tanto, siendo el título principal de imputación el deslinde, y habiendo la Administración autonómica aceptado pacíficamente tanto el deslinde como a la anchura de la servidumbre de protección, respetando las competencias estatales, y habiendo sido el mismo confirmado judicialmente, decae el carácter antijurídico del daño".

Y, lo que es más, como señala el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 22 de marzo de 2017 *“la licencia otorgada por el Ayuntamiento el 13 de enero de 2003 no se ajustaba a la legalidad (como ya puso de manifiesto el Juzgado de contencioso-administrativo nº 2 de Almería), si bien los promotores, con un deslinde ya en curso, **prefirieron no darse por enterados y materializar una edificación en un claro gesto de política de hechos consumados**, de cuya conducta se infiere que han de soportar el daño derivado por incumplir manifiestamente la Ley, no procediendo indemnización sino la demolición de lo ilegalmente construido”.*

Por tanto, teniendo en cuenta que el fundamento de anulación judicial es que los Sectores S-T 1 conocido como Algarrobico y el Sector S-T2, el Canillar, deben figurar en el PGOU como Suelo No urbanizable, por encontrarse dentro de la zona de servidumbre de Costas, no se puede entender que los gastos económicos que haya podido soportar la mercantil Azata del Sol SL por la actuación urbanística, deriven, directa ni indirectamente, de acción u omisión alguna imputable a las Administraciones intervinientes (Estatal, Autonómica o municipal) y que, pueda generar el derecho a resarcimiento.

5. POSIBILIDADES DE CUMPLIMIENTO ALTERNATIVO DE LA SENTENCIA.

Para abordar este apartado, hay que partir de la única Sentencia firme hasta el momento en relación con la actuación urbanística en análisis es la Sentencia 634/2018, de 19 de abril, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, (Rec. Casación 124/2017), que debería producir el lógico efecto de anulación en cascada, en relación con las diferentes actuaciones judiciales abiertas en la actualidad, y con la licencia de obras y de actividad (otorgadas en su día para la construcción del Hotel), que aún no han sido anuladas ni por el Ayuntamiento ni tampoco por los órganos jurisdiccionales.

Respecto a esta Sentencia, hay que concluir que no cabe posibilidad de cumplimiento alternativo, ni en vía administrativa (ex. art. 155 de la LISTA puesto que no se da la imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución), ni en vía judicial (dado que no se trata del supuesto del art. 105.2 de la LJCA).

Dado que varias asociaciones ecologistas han solicitado al Ayuntamiento de Carboneras el inicio de los trámites para la anulación de la licencia y derribo del Hotel, o la revisión de oficio del Sector ST-1 y su anulación, y constatada la existencia de los varios procedimientos judiciales abiertos por tales causas, voy a analizar el supuesto de que recaiga Sentencia firme (escenario deseable y lógico a la vista de los procedimientos pendientes), que ordene la demolición del hotel (paralizado en la actualidad).

El artículo 108.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LRJCA), señala que “El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.”

Ante la ineficacia de las vías civiles para otorgar una tutela efectiva a esos terceros adquirentes, el legislador ha introducido una nueva regulación en este punto en los arts. 65.2 TRLSRU y 108.3 LJCA, que mejoran significativamente la protección de estos terceros adquirentes.

Aquí el legislador ha realizado una nueva ponderación entre el derecho al cumplimiento del fallo (art. 24 CE) y el derecho de propiedad del tercer adquirente (art. 33 CE)⁶⁶, supeditando la demolición de lo ilegalmente construido a la previa prestación de una garantía para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, salvo situaciones de peligro inminente. Esta medida sólo se proyecta cuando el fallo implique la demolición de un inmueble que constituya residencia. Pero no cuando el fallo determine la reposición frente a otro tipo de obras, como vallas, superficies de aparcamiento ilegales... etc.; o cuando se trate de la clausura de una actividad (salvo que la misma se anude también a la demolición del inmueble).

La protección del tercero de buena fe se estructura, ahora en el plano procesal, mediante la exigencia de que el órgano jurisdiccional que, expresa o implícitamente, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada”, art. 108.3 LJCA, determine en el fallo de la Sentencia o en Auto resolutorio del incidente de ejecución, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. Por tanto, si existe un tercero de buena fe el cumplimiento del fallo queda aquí suspendido hasta que se proceda a indemnizar a ese tercero de buena fe, salvo que resulte ineludible y urgente la demolición por encontrarse el inmueble en situación de ruina inminente.

Ahora bien, es necesario clarificar, entre otras cuestiones, cuando existe ese tercero de buena fe. Resulta evidente que en ningún caso puede considerarse tercero de buena fe al sujeto que solicitó la licencia posteriormente anulada, sino únicamente a aquellas personas completamente ajenas a la construcción de la edificación a demoler y que las adquieren con posterioridad, sin tener conocimiento de tal ilegalidad (o de su

posible ilegalidad). Por tanto, se trata de terceros de buena fe que adquieren un bien inmueble al amparo de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Pero también, de aquellos terceros que no gozan de la protección registral; pero no han tenido conocimiento de tal ilegalidad (declarada o potencial). Son estos terceros que impetran la suspensión de la ejecución del fallo los que deben acreditar su buena fe. Aquí es exigible a ese tercero el haber desplegado el grado de diligencia exigible en la averiguación de la legalidad urbanística de la edificación.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2021, establece la exigencia de garantías tanto a la Administración como a terceros promotores de las obras a demoler. Más en concreto, el auto de ejecución de la sentencia, objeto del recurso, acordaba requerir el desalojo a los ocupantes de los locales comerciales, que aún permanecían, quedando pendiente de resolver la condición o no de terceros adquirentes de buena fe de quienes instan tal calificación y la demolición de la obra ilegal.

En relación con la prestación de la garantía prevista en el artículo 108.3 de la LRJCA, a favor de terceros de buena fe, el Tribunal Supremo dispone que el órgano judicial se limitará a concretar en cada caso concreto “las garantías suficientes”, ya que se trata de un concepto jurídico indeterminado. Con ello se pretende asegurar, de manera cautelar, el derecho a indemnización hasta que se decida finalmente sobre la existencia y el alcance de la responsabilidad.

También la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2017, establece que “el artículo 108.3 de la LRJCA supera el ‘principio de subrogación urbanística’ en la forma en que se vino aplicando en la ejecución de demoliciones y reconoce en este campo protección al derecho de los propietarios terceros de buena fe afectados, el derecho a la indemnización debida constituye el contenido mínimo del derecho fundamental a la vivienda.”

La novedad introducida por este precepto ha suscitado la duda sobre si se está ante un caso de imposibilidad o de suspensión de la ejecución de las sentencias, para lo cual hay que poner este precepto en relación con los artículos 105.2 del mismo texto

legal, y el 24.1 de la Constitución Española, a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia para concluir que:

- Se considera que el derecho a la ejecución de sentencias constituye una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución.
- La ejecución ha de efectuarse en los propios términos de la resolución.
- Solo cabe la inexecución concurriendo causa de imposibilidad legal o material en los términos del artículo 105.2 de la Ley 29/1998.

Todo ello, se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo citada de 21 de septiembre de 2017, que señala: *“En este sentido debemos aclarar que a nuestro criterio, interpretar el nuevo artículo 108.3, considerando que constituye un supuesto de suspensión o inexecución de sentencia, haría que nos planteáramos y a su vez trasladáramos al Tribunal Constitucional, serias dudas, en el sentido de que la suspensión automática de la ejecución de una sentencia que entrañe la demolición de un inmueble, no resulta conforme ni compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se concreta en un derecho de contenido prestacional a que la sentencia sea llevada a su debido efecto y en sus propios términos”*.

Por este motivo, el artículo 108.3 ni reforma el artículo 109, ni el 105, sino que introduce dentro de las medidas coercitivas o ejecutivas que puede adoptar el juez, en el seno de la ejecución forzosa de un fallo que impone una obligación de hacer, concretamente cuando ese hacer es la demolición de inmuebles por declarar contraria a la normativa su construcción.

Tal y como indica la Sentencia antes referida: *“(…) mientras el artículo 105 lo que prevé son supuestos de inexecución de sentencias por causas legales o materiales, el artículo 108.3 se sitúa en un momento posterior del proceso de ejecución, en cuanto se incluye en un precepto que recoge los poderes del juez para que la ejecución se lleve a efecto, con lo cual se convierte en una fase más de la ejecución, pero nunca en un impedimento, ni siquiera temporal para la ejecución de la sentencia.*

Consecuentemente se ha de entender que lo que hace la norma no es regular un obstáculo a la ejecución, sino añadir un deber de hacer en la ejecución de estos fallos.

Al deber de demoler, se une el de garantizar los perjuicios que puedan derivarse para los adquirentes de buena fe. En caso de no hacerlo, el juez debe ocuparse de que así sea, adoptando medidas de coerción y exigiendo responsabilidades de todo tipo, hasta que se haya constituido la garantía, voluntariamente o de forma forzosa, esto es el juez deberá, dentro del mismo proceso de ejecución de la sentencia de demolición, ir resolviendo paralelamente sobre estas cuestiones, teniendo como objetivo final conseguir la restauración del orden jurídico alterado, finalidad conforme al interés público que el proceso demanda, sin perjuicio de la tutela de los intereses privados que puedan verse concernidos.. (...) A mayor abundamiento, debemos concluir que el supuesto contemplado en el art. 108.3, no constituye ninguno de los dos supuestos regulados en el artículo 105, esto es, no estamos ante imposibilidad ni material ni legal de ejecutar la sentencia”.

En la STS de 1 de junio de 2018, se establecen las siguientes conclusiones en la materia que nos ocupa: “*El artículo 108.3 de la Ley 29/1998 no impide la ejecución de sentencias; este precepto no constituye causa de inejecución de sentencias conforme a lo dispuesto en el artículo 105.2 de la citada Ley; y no supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución Española.*”

6. CONCLUSIONES.

En el supuesto elegido, concurren motivos legales, (relacionados con la ordenación del territorio y el medioambiente), para la demolición, sin derecho alguno a indemnización y sin posibilidad de cumplimiento alternativo.

Por ello, y según se ha razonado en este trabajo, en mi opinión, la construcción no es legalizable al vulnerar la normativa de ordenación del territorio, la servidumbre

impuesta por el Deslinde vigente de la Ley de Costas, y el PORN del Parque Natural, y a partir de la Anulación de los Sectores del PGOU ordenada en vía judicial, también resultará contraria a la ordenación urbanística, con lo que estaríamos ante actos nulos de pleno derecho.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- BAÑO LEÓN, José María. “La eficacia de las sentencias contra la administración o la claudicación del estado de Derecho”, *Revista española de Derecho Administrativo*, num.177, 2016. pp. 85-102.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. “Proyecto básico versus proyecto de ejecución en el procedimiento de otorgamiento de licencias de edificación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 238. 2007. pp. 88-148.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. “La ejecución aparente del fallo de las sentencias contencioso-administrativas en el ámbito urbanístico. Un balance tras 10 años de vigencia de la ley 29/1998”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 245, 2008. pp. 67-100.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio: “La nulidad de los instrumentos de planificación territorial, urbanística y de protección de la naturaleza por razones medioambientales”, en Martín Bassols Coma – Gabriel Soria Martínez (Dir.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, 2017. pp. 417-471.
- CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier: “La propuesta de normalización de viviendas en la revisión del Plan General de Marbella”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 243, 2008. pp. 115-136.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio. “La protección de los adquirentes de buena fe frente a la ejecución de sentencias que ordenan la demolición de inmuebles”, en la obra colectiva *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. 2016. pp. 873- 888.
- GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando; RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, “La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe (a propósito del nuevo artículo 108.3 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, 2015. pp. 23-45.

- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés. “Invalidez sobrevenida de los actos de aplicación del planeamiento urbanístico nulo”, en la obra colectiva *Estudios sobre el planeamiento territorial y urbanística*, 2011. pp. 285-308.
- GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando - RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, “La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe (a propósito del nuevo artículo 108.3 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, 2015. pp. 23-45.
- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés. “Invalidez sobrevenida de los actos de aplicación del planeamiento urbanístico nulo”, en la obra colectiva *Estudios sobre el planeamiento territorial y urbanística*, 2011. pp. 285-308.
- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés: *Límites a la declaración de nulidad del planeamiento*, Ponencia presentada al XII Congreso AEPDA, 2017. pp. 1-51
- GIFREU FONT, Judith. “Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los instrumentos de ejecución y títulos administrativos habilitantes dictados a su amparo”, en la obra colectiva *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, 2017. pp. 145-220.
- HUERGO LORA, Alejandro, *Las pretensiones de condena en el contencioso administrativo*. Madrid: Aranzadi, 2000. 388 p.
- MARTÍN DELGADO, Isaac. *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*. Madrid: Iustel, 2006. 283 p.
- MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ejecución de sentencias de derribo y técnicas obstruccionistas. (A propósito de la STC 92/2013, de 22 de abril)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 28, 2013. pp. 19-40.
- MEDINA ALCOZ, Luis: “Los hechos en el derecho administrativo. Una aproximación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 177, 2016. pp. 103-158.
- PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *Los efectos de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid: Aranzadi, 2000. 319 p.
- RODRÍGUEZ MORAL, Javier: “Marbella hora cero, ideas sobre la reconducción a la legalidad urbanística”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 43, 2016. pp. 1-12.



RUIZ ARNAIZ, Guillermo. “Los terceros de buena fe en la ejecución de sentencias (a propósito de la STS de 16 de abril de 2013)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 29, 2013. pp. 15-37.

TERRÓN SÁNCHEZ, Daniel: “La revisión del PGOU de Marbella o de cómo volver a empezar pero siguiendo haciendo lo mismo”, *Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 4, 2016. pp. 375-380.



Actualidad Jurídica y Convocatorias

Revista digital CEMCI

Número 67/2025

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

COMERCIO

COMERCIO: CENTRO COMERCIAL ABIERTO DE ANDALUCÍA: PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE SU RECONOCIMIENTO: EFECTOS

Orden de 1 de julio de 2025, de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por la que se establece la regulación del procedimiento para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía (BOJA de 4 de julio de 2025 número 127).

Se entiende por Centro Comercial Abierto de Andalucía, a los efectos de esta Orden, un área urbana delimitada en una zona con tradición comercial, que es gestionada profesionalmente, en coordinación público-privada, por una asociación, viable económicamente, que representa a empresas del sector comercial y a una oferta diversa de servicios, ocio y cultura que cooperan entre sí, compartiendo una imagen y una estrategia común, con el fin de prestar servicios comunes y desarrollar acciones conjuntas para crear un espacio en la ciudad diferenciado, identificable y accesible, en el que las personas usuarias puedan disfrutar de un espacio de compras y de otras actividades variadas y complementarias.

Podrán promover el reconocimiento de una determinada área urbana como Centro Comercial Abierto de Andalucía aquellas asociaciones, legalmente constituidas, cuyos asociados realicen una oferta comercial, de servicios, ocio o cultura. La propuesta debe contar con un mínimo de 30 establecimientos comerciales físicos asociados, dentro del área delimitada del Centro Comercial Abierto de Andalucía, delimitación territorial que deberá estar concentrada en una zona o eje de marcado carácter comercial, que como mínimo ha de contar con 30 establecimientos físicos. Esta delimitación deberá contar con la conformidad del Ayuntamiento.

El proyecto de Centro Comercial Abierto de Andalucía deberá contar con viabilidad económico-financiera para lo que deberá contar con una relación permanente con el Ayuntamiento, a través de cualquier instrumento de colaboración jurídicamente permitido, tales como la celebración de convenios específicos para cualquier tipo de actuación en el Centro Comercial Abierto de Andalucía, la elaboración conjunta de un Plan Estratégico del Comercio, u otros instrumentos de planificación que demuestren contar con una propuesta conjunto de ciudad.

Las solicitudes para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía se inician con la presentación de la solicitud por la asociación interesada ante la Junta de Andalucía, en el modelo que recoge la Orden. La instrucción

del procedimiento de reconocimiento será realizada por la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de comercio correspondiente al domicilio del Centro Comercial Abierto de Andalucía, y la competencia para resolver a la Dirección General con competencia en materia de comercio.

Obtenido el reconocimiento atribuye los siguientes derechos:

- a) Hacerlo constar en las acciones de promoción que efectúe.
- b) Ser incluida en las acciones promocionales que sobre esta materia realice la Administración de la Junta de Andalucía.
- c) Ser incluida en la Relación de Centros Comerciales Abiertos de la Administración de la Junta de Andalucía, que será publicada en la página web de la Consejería con competencia en materia de comercio.
- d) Participar en las convocatorias de subvenciones que se convoquen para Centros Comerciales Abiertos.
- e) Participar en los premios de comercio que organice el órgano directivo con competencias en materia de comercio en la categoría específica para los Centros Comerciales Abiertos.

Y las siguientes obligaciones:

- a) Identificarse como Centro Comercial Abierto de Andalucía e incluir en su imagen este distintivo, con las indicaciones de identidad corporativa que desde la Consejería con competencia en materia de comercio se den.
- b) Informar a la Delegación Territorial correspondiente cualquier alteración producida con posterioridad a la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía en relación a los requisitos exigidos.
- c) Velar porque no existan limitaciones injustificadas a la incorporación a la asociación de nuevas empresas que se encuentren dentro del área delimitada del Centro Comercial Abierto de Andalucía.

COMUNICACIÓN

MEDIOS DE COMUNICACIÓN: TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE LOCAL GESTIONADO POR PARTICULARES: HABILITACIÓN PROVISIONAL

Decreto-ley 3/2025, de 4 de agosto, por el que se articula un periodo transitorio para garantizar la prestación del servicio de Televisión Digital Terrestre de ámbito local en Andalucía gestionado por particulares (BOJA de 8 de agosto de 2025 número 152).

Publicación del Acuerdo del Parlamento de convalidación, BOJA de 4 de septiembre de 2025, número 170.

El objeto del presente decreto-ley es la articulación de un período transitorio para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de comunicación audiovisual

televisivo privado de carácter comercial y ámbito local en Andalucía, a través de Televisión Digital Terrestre prestado por las personas físicas y jurídicas adjudicatarias de licencia otorgada en virtud del Acuerdo de 27 de abril de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se resuelve el concurso público para la adjudicación, en régimen de concurrencia, de licencias para la prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo privado de carácter comercial y ámbito local en Andalucía.

Estas personas podrán ser habilitadas, con carácter provisional y de conformidad con el régimen establecido en el presente decreto-ley, para la explotación de dicho servicio en la demarcación o demarcaciones en las que fueran titulares de esa licencia a la fecha de publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se dispone el cumplimiento de las sentencias núms. 3333/2024, 3356/2024 y 3425/2024, dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

El Decreto-ley regula el procedimiento y el régimen jurídico de la habilitación provisional.

MEDIO AMBIENTE

AGRICULTURA: AGUAS REGENERADAS PARA REGADÍO: PLAN

Orden de 7 de julio de 2025, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el Plan de Aguas Regeneradas para el Regadío en Andalucía (Plan PARRA) (BOJA de 16 de julio de 2025 número 135).

El Plan está disponible, para su consulta en la siguiente dirección:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes.html>

MEDIO AMBIENTE: PARQUE NATURAL SIERRA DE GRAZALEMA: USO PÚBLICO: PROGRAMA: APROBACIÓN

Orden de 10 de junio de 2025, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra de Grazalema (BOJA de 18 de julio de 2025 número 137).

AGRICULTURA: PLAN DE MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS: APROBACIÓN

Orden de 23 de julio de 2025, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el Plan de Modernización de Regadíos de Andalucía (Plan Regadía) (BOJA de 30 de julio de 2025 número 145).

El Plan está disponible, para su consulta en la siguiente dirección:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes.html>

POBLACIÓN

POBLACIÓN: RETO DEMOGRÁFICO: PLAN 2025-2030

Acuerdo de 16 de julio de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia frente al Desafío Demográfico en Andalucía 2025-2030 (BOJA de 21 de julio de 2025 número 138).

El texto de la Estrategia está disponible, para su consulta en la siguiente dirección:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes.html>

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: DÍAS INHÁBILES 2026

Orden de 24 de septiembre de 2025, de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, por la que se determina el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos administrativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2026 (BOJA de 29 de septiembre de 2025 número 187).

SALUD

SALUD: ATENCIÓN TEMPRANA: PLAN 2025-2029: APROBACIÓN

Acuerdo de 24 de septiembre de 2025, de la Consejería de Salud y Consumo, por el que se aprueba el I Plan Integral de Atención Temprana de Andalucía 2025-2029 (PIATA) (BOJA de 30 de septiembre de 2025 número 188).

El texto de la Estrategia está disponible, para su consulta en la siguiente dirección:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/saludyconsumo/consejeria/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/606337.html>

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: AYUDAS FAMILIARES : DISTRIBUCIÓN COMPLEMENTARIA A ENTIDADES LOCALES

Orden de 1 de julio de 2025, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se establece la distribución complementaria de las

cantidades a percibir por las entidades locales para la financiación de las ayudas económicas familiares correspondientes al ejercicio 2025, con crédito procedente del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (BOJA de 4 de julio de 2025 número 127).

SERVICIOS SOCIALES: PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE DEPENDENCIA: SUPUESTOS DE TRAMITACIÓN PREFERENTE

Orden de 28 de agosto de 2025, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e igualdad, por la que se establecen determinados supuestos de tramitación preferente en relación con el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía (BOJA de 3 de septiembre de 2025 número 169).

Los supuestos son los siguientes:

- a) Las solicitudes de personas menores de 14 años.
- b) Las solicitudes de personas con 90 años o más.
- c) Las solicitudes de personas diagnosticadas con Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA).
- d) Las solicitudes de personas diagnosticadas con enfermedades o procesos neurológicos de alta complejidad y curso irreversible.
- e) Las solicitudes de personas diagnosticadas con enfermedades asociadas a una corta esperanza de vida que requieran de cuidados paliativos.
- f) Las solicitudes de personas en situación de dependencia que dispongan de providencia de los juzgados, decreto del Ministerio Fiscal o documento análogo con fuerza ejecutiva del Ministerio Público, obligando a la Administración a adoptar con carácter urgente e inmediato las medidas oportunas para el internamiento en centro adecuado a sus necesidades.
- g) Las solicitudes de personas con discapacidad en situación de dependencia o riesgo de estarlo que, tras cumplir medidas privativas de libertad, precisen continuidad asistencial.
- h) Las solicitudes de personas menores en situación de dependencia o riesgo de estarlo que se encuentren bajo la tutela de la Junta Andalucía que precisen continuidad asistencial una vez cumplida la mayoría de edad.
- i) Las solicitudes de personas con discapacidad y dependencia reconocida, que finalicen su formación en los centros docentes específicos de educación especial o cursen la enseñanza básica en la modalidad de aula específica de educación especial en los centros docentes ordinarios y precisen continuidad asistencial.
- j) La persona titular de la Jefatura de servicio de Valoración de Dependencia de la Delegación Territorial competente, elevará los informes correspondientes para la tramitación preferente de las solicitudes de personas en las que exista un riesgo o

peligro inminente para la vida o para la integridad física o psíquica, tanto para la persona en situación de dependencia como para sus allegados y, cuya atención no pueda ser diferida, a la persona titular de la dirección del área de dependencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, quién emitirá informe al respecto.

SUBVENCIONES

ENTIDADES LOCALES: SUBVENCIONES PARA EQUIPAMIENTOS Y ACTUACIONES EN EDIFICIOS DE TITULARIDAD PÚBLICA: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden de 8 de septiembre de 2025, de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, por la que se modifica la Orden de 19 de abril de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la adquisición de equipamiento y a la realización de actuaciones en edificios, edificaciones e instalaciones de titularidad pública, dentro del ámbito del Plan de Cooperación Municipal (BOJA de 9 de septiembre de 2025 número 173 Complementario nº 1).

La modificación tiene como objeto autorizar la incorporación de recursos procedentes de otras Administraciones Públicas.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

EMPLEO

EMPLEO PÚBLICO: INCREMENTO RETRIBUTIVO: INSTRUCCIONES

Resolución de 2 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda, por la que se por la que se dictan instrucciones sobre el pago al personal del sector público estatal del incremento retributivo adicional del 0,5 por ciento vinculado a la evolución del IPCA previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social (BOE de 3 de julio de 2025, número 159).

EMPLEO PÚBLICO: SISTEMAS SELECTIVOS: ADAPTACIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad (BOE de 25 de agosto de 2025, número 178).

El objeto de la Orden es establecer los criterios generales para determinar las adaptaciones de medios y tiempos, así como la realización de otros ajustes razonables en los ejercicios correspondientes a las pruebas selectivas en las que participen personas con discapacidad, en el ámbito del personal civil de la Administración del Estado

EMPLEO PÚBLICO: BOMBEROS FORESTALES: EDAD DE JUBILACIÓN: COEFICIENTE DE REDUCCIÓN

Real Decreto 817/2025, de 16 de septiembre, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, por el que se modifica el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos público (BOE de 17 de septiembre de 2025, número 224).

La modificación tiene como objeto incluir en el ámbito de aplicación del Real Decreto 383/2008 a los bomberos forestales al servicio de las administraciones, organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas, siempre que se encuentren incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y que, con independencia de la naturaleza

estatutaria o laboral de su relación de servicio, en el ejercicio profesional realicen las funciones dispuestas en el artículo 4 de la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, de acuerdo con el artículo 2.1 y 2 de esta misma ley.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 8 de julio de 2025, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 10 de julio de 2025, número 165).

HACIENDAS LOCALES: FONDO DE ORDENACIÓN: RELACIÓN DE MUNICIPIOS

Resolución de 21 de julio de 2025, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda, por la que se da cumplimiento al artículo 41.1.a) del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico (BOE de 29 de julio de 2025, número 181).

La Resolución enumera los municipios que se encuentran incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 39.1.a) del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter El plazo para solicitarlas es de un mes desde la publicación de la presente Resolución al que se adiciona otro de quince días.

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 7 de agosto 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 agosto de 2025, número 191).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 3 de septiembre 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 6 de septiembre de 2025, número 215).

MEDIO AMBIENTE

EFICIENCIA ENERGÉTICA: EDIFICIOS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 659/2025, de 22 de junio del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por el que se modifica el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE de 23 de julio de 2025, número 176).

MEDIO AMBIENTE: NUEVAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN: DECLARACIÓN

Real Decreto 531/2025, de 24 de junio del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por el que se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves, y se propone la modificación de los límites geográficos de doce espacios protegidos de la Red Natura 2000 en la Región Marina Mediterránea (BOE de 25 de julio de 2025, número 178).

MEDIO AMBIENTE: INCENDIOS FORESTALES: PLANES ANUALES: APROBACIÓN

Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (BOE de 29 de agosto de 2025, número 208).

Las directrices y criterios comunes son de aplicación a las comunidades autónomas, así como a los órganos forales de los Territorios Históricos del País Vasco, en las materias que sean de su competencia, a las ciudades de Ceuta y Melilla, y a los Cabildos y Consejos Insulares y otras entidades locales con competencias en materia forestal, reconocidas en la normativa autonómica, y en todo caso sin perjuicio de las competencias de autoorganización del conjunto de las administraciones públicas.

RELACIONES LABORALES

TRABAJO: CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y PROFESIONAL: PERMISO POR NACIMIENTO Y CUIDADO: AMPLIACIÓN DEL PLAZO

Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (BOE de 30 de julio de 2025, número 182).

Publicación del Acuerdo de convalidación del Congreso de los Diputados, BOE de 11 de septiembre de 2025, núm. 219.

Se modifican los apartados 4 y 5 del artículo 48 texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en el sentido de que el plazo de suspensión del contrato de trabajo por nacimiento será de diecinueve semanas, y en el caso de monoparentalidad de treinta y dos semanas.

Se modifica asimismo el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en el siguiente sentido:

a) En materia de permisos de nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica, de lactancia y parental, el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se regirá por lo previsto en el Estatuto, no siendo de aplicación a este personal, por tanto, las previsiones del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

b) El permiso por nacimiento será de diecinueve semanas, y en el caso de monoparentalidad de treinta y dos semanas. La duración de este permiso también se extiende al supuesto de adopción.

Finalmente, se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en el sentido de que la prestación económica por nacimiento y cuidado de menor, en estos supuestos, tendrá la consideración de no contributiva.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

ENTIDADES LOCALES. EL MIEMBRO DE UNA CORPORACIÓN LOCAL ESTÁ LEGITIMADO COMO INTERESADO PARA PROMOVER LA REVISIÓN DE OFICIO DE UN ACUERDO MUNICIPAL CONTRA EL QUE HA VOTADO AUNQUE NO LO HUBIERA IMPUGNADO EN PLAZO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 770/2025 de 17 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 2392/2023

Ponente: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

El objeto de la cuestión casacional es determinar si los concejales tienen legitimación en vía administrativa para solicitar la revisión de un acto administrativo que entiendan viciado de nulidad y al que han votado en contra cuando no lo recurrieron en plazo.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 4.1, 106 y 110 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 209 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en relación con el artículo 24 de la Constitución Española.

El supuesto de hecho fue el siguiente:

1º.- En el año 2016, el Ayuntamiento de Valdefuentes promovió la licitación por el procedimiento abierto para la concesión de la gestión, mantenimiento y conservación del servicio público de agua potable y alcantarillado de la localidad, resultando adjudicataria la empresa Sistemas de Automatismo y Control (SACONSA).

2º.- Después de cuatro años, el 15 de mayo de 2020, TECVASA solicitó al Ayuntamiento de Valdefuentes la preceptiva autorización para la cesión de los derechos y obligaciones que SECONSA ostentaba en el "contrato de concesión de gestión, explotación y conservación del servicio municipal de agua potable y alcantarillado en Valdefuentes" en favor de TECVASA -entidad que actualmente tiene la denominación social AQLARA-.

En el Pleno de 4 de junio de 2020, se aprobó esta cesión del contrato.

3º.- Coetáneamente con la cesión del contrato, TECVASA solicitó al Alcalde, mediante escrito de 1 de junio de 2020, la modificación del contrato. En el Pleno de 4

de junio de 2020, se aprobó la modificación del contrato, que, resumidamente, fue la siguiente:

- Cambio de toda la red de tuberías.
- Presupuesto total de la obra: 1.214.210 euros, sin IVA.
- Plazo de ejecución, como máximo dos años, que se prevé a partir del 1 de julio.
- La aportación del Ayuntamiento a la obra será de 710.000 euros, y a cambio deja de cobrar el canon que pagaba el contratista.
- La duración del contrato será de 40 años para amortizar las inversiones que realiza TECVASA.
- Los dos primeros años serán de carencia, no se incrementarán las tasas y se cobrará el canon. Durante estos años el Ayuntamiento espera conseguir distintas ayudas y subvenciones para incrementar lo menos posible las tarifas.
- Se incrementarán las tarifas conforme a la propuesta del contratista.
- Que, de no obtener ayudas y subvenciones, el Ayuntamiento asumirá el 50 % de la subida de la tasa fija, y de conseguirse se reducirá la tasa fija y los tramos.

4º.- El 11 de diciembre de 2020, esto es, seis meses después, el concejal de dicho ayuntamiento, que votó en contra de los anteriores acuerdos municipales, presentó al referido consistorio solicitud de revisión de oficio del acuerdo municipal de 4 de junio de 2020, que aprobó la modificación del contrato de concesión de la gestión, explotación y conservación del servicio municipal de agua potable y alcantarillado en Valdefuentes, por entender que incurría en los vicios de nulidad previstos en el artículo 47.1 e) y f) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) . Dicha solicitud fue inadmitida por el Pleno del Ayuntamiento de Valdefuentes el 3 de marzo de 2021.

5º.- El referido acuerdo municipal fue impugnado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cáceres, que lo estimó por sentencia nº 113/2022, de 3 de octubre, anulando la resolución recurrida y ordenando a la Administración demandada tramitar el procedimiento de revisión de oficio solicitado por el recurrente, pero que recurrido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJE, fue estimado y contra la sentencia de dicha Sala, el concejal recurrente interpone el recurso de casación que nos ocupa.

La Sala del TS considera que la regulación legal distingue entre la legitimación para pedir la revisión de oficio - que el apartado 1 del artículo 106 de la LPAC concreta en la condición de "interesado"-y los supuestos previstos en el apartado 3 del artículo 106 y en el artículo 110 de LPAC, que habilitan también a la Administración para decretar la inadmisión aunque la plantee un interesado legitimado para instarla.

En el primer supuesto estamos ante un requisito ineludible en todo procedimiento administrativo o judicial. En el segundo ante lo que la doctrina ha denominado una "desestimación sumarisima anticipada", un juicio sobre el fondo para descartar solicitudes "abiertamente temerarias".

Se trata, en suma, de determinar si un concejal debe considerarse como interesado para solicitar la revisión de oficio de un acuerdo municipal contra el que votó. Para apreciar esta cuestión hay que tener en cuenta lo siguiente:

(i) El legislador ha conferido legitimación a los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de actos y acuerdos de las entidades locales para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativo aquellos que entiendan que incurren en infracción del ordenamiento jurídico (artículo 63.1 b) de la LBRL).

(ii) El Tribunal Constitucional ha extendido esa legitimación a los concejales que no pudieron intervenir en la adopción del acuerdo municipal (STC 173/2004, FJ 5)

(iii) La citada resolución del máximo intérprete de la Constitución nos ofrece la clave para nuestro enjuiciamiento: "No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto -inclusive puede hablarse de una obligación- de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de las bases del régimen local."

Dejando a un lado lo indicado sobre la legitimación, corresponde decidir ahora si no haber recurrido en plazo constituye un motivo suficiente para inadmitir una petición de revisión de oficio, pues esa circunstancia es la regla general en este tipo de solicitudes que, por definición, deben plantearse contra actos administrativos firmes. Lo puede ser el transcurso del tiempo, en la medida en que pueda reflejar ausencia de buena fe o abuso de derecho, como mantuvo la Sala de Cáceres y cita la sentencia recurrida, respecto de una petición de revisión de un deslinde realizado cuarenta años antes de la solicitud (STS de 28 de febrero de 2011, rec. 536/2007); o cuando concurren otras circunstancias como sucedió ante la petición del contratista de una obra que, tras haber ejecutado parte de ella pretendió anular esa adjudicación mediante su revisión de oficio a la vista de la escasa rentabilidad que le reportó (STS 30 de junio de 2004, rec. 4640/2019). Ambas resoluciones judiciales fueron invocadas, como decimos por la resolución judicial recurrida y por las partes recurridas en este proceso.

En el presente caso, por el contrario, la Sala no aprecia mala fe o abuso de derecho por el transcurso de seis meses desde la aprobación del acuerdo municipal cuestionado, dado que ni la sentencia discutida ni las partes recurridas han aducido algún otro pormenor con trascendencia suficiente para justificar la inadmisión de la pretensión de iniciar el procedimiento de revisión de oficio.

No puede considerarse como tal la que alude la representación de la mercantil AQLARA sobre el transcurso del tiempo en el momento en que se inició este proceso de casación, pues lo relevante es el momento en que se promovió la revisión de oficio por el recurrente y el transcurso de seis meses entra dentro de los límites de lo razonable para un acuerdo municipal de la naturaleza y alcance del aquí discutido.

Por el contrario, en el juicio de la Sala se ha tenido particularmente en cuenta:

(i) La relevancia de la modificación contractual: por la cuantía del presupuesto - más de un millón de euros-, la extensión temporal de la duración del contrato -de quince a cuarenta años -, así como la inclusión de nuevas prestaciones significativas, como el cambio de toda la red de tuberías del municipio.

(ii) La normativa de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE, especialmente celosa de facilitar la concurrencia pública en los contratos administrativos, como se desprende de la STJUE de 13 de abril de 2010 (rec. C-91/0899), citada por la sentencia de instancia, en la que se sostiene que "al objeto de garantizar la transparencia de los procedimientos y la igualdad de trato de los licitadores, las modificaciones sustanciales, introducidas en las disposiciones esenciales de un contrato de concesión de servicios, podrían exigir, en determinados supuestos, la adjudicación de un nuevo contrato de concesión cuando presentan características sustancialmente diferentes de las de contrato de concesión inicial y, por consiguiente, ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales de ese contrato garantizar"

(iii) Finalmente, que quien lo plantee sea un concejal que votó en contra de la modificación y de la adjudicación del contrato cuya revisión solicitaba, pues con ello puede considerarse que "contribuía a la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local de que forma parte, como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"(STC 173/2004, FJ 5).

Y la respuesta a la cuestión de interés casacional es que el miembro de una corporación local está legitimado como interesado para promover la revisión de oficio de un acto o acuerdo de la corporación local de la que forma parte siempre que haya votado en contra o no haya podido participar en su adopción. No obstante, para la admisión de una pretensión de esa naturaleza es preciso que cumpla también los demás requisitos establecidos en los artículos 106.3 y 110 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, sin que el hecho de no haber recurrido jurisdiccionalmente ese acto o acuerdo pueda ser, por sí solo, suficiente para inadmitir la solicitud.

FUNCIÓN PÚBLICA. PROCESOS SELECTIVOS. CONCURSO PARA LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. DESESTIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN. NO PROCEDE UNA VEZ PUBLICADA LA LISTA DE ADMITIDOS Y EXCLUIDOS. EL DESESTIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN TIENE CARÁCTER EXCEPCIONA Y HA DE SER MOTIVADO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 773/2025 de 17 de junio de la Sección 4º de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 3139/2023

Ponente: Pablo María Lucas Muillo de la Cueva.

El objeto de la cuestión casacional es determinar si en los procesos selectivos de personal de las Administraciones públicas, una vez aprobada la lista de admitidos y excluidos, es posible que la Administración desista de los mismos, sin necesidad de cumplir los requisitos previstos en las leyes para la revisión de oficio de los actos administrativos. Y las normas objeto de interpretación son el art. 93 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y la jurisprudencia sobre la materia.

Señala la Sala del TS que no puede reducirse a la de titular de una mera expectativa la posición del aspirante que se ha visto definitivamente admitido a participar en un proceso selectivo. La admisión por cumplir los requisitos establecidos para ella por las bases de la convocatoria determina el derecho del aspirante a participar efectivamente en el proceso selectivo. Ciertamente, no le da derecho a que se le tenga por superado pero sí a someterse a las pruebas previstas, con las consecuencias establecidas.

El desistimiento de la Administración de un procedimiento incoado de oficio, lo reconoce el escrito de oposición, se debe contemplar como una solución excepcional. No cabe verlo de otro modo pues no es coherente que la Administración, que no ha de obrar por capricho sino cuándo y cómo la ley se lo permite y siempre en procura de la mejor satisfacción del interés público que tiene confiado, inicie procedimientos para luego ponerles fin por su sola voluntad. De ahí que no sea extraño que antes de la Ley 39/2015 no hubiera mención a su desistimiento en la Ley 30/1992 y fuera el legislador sectorial el que lo previera o lo aceptara la jurisprudencia para supuestos específicos.

Además de esta consideración elemental, el texto del artículo 93 de la Ley 39/2015 conduce con facilidad a la conclusión de que no ofrece una habilitación general a las Administraciones para desistir en procedimientos por ellas iniciados. En efecto, afirma que la Administración podrá desistir en los procedimientos iniciados de oficio y añade dos precisiones.

La primera relativa a la forma del desistimiento: ha de ser motivado. Esta precisión no es muy esclarecedora porque ya dice con carácter general el artículo 35.1 g) que deben ser motivados, entre otros, los actos que acuerden el desistimiento en los procedimientos iniciados de oficio. Si insiste la Ley 39/2015 en que se ha de desistir motivadamente, para no considerar redundante e inútil esta previsión del artículo 93, habrá que pensar que requiere una motivación reforzada, lo cual, trasladado al control judicial de los que se produzcan, cabe entenderlo como una exigencia del mayor rigor en la comprobación de su concurrencia.

La segunda precisión se refiere a cuándo y en qué condiciones cabe que la Administración desista. El artículo 93 es bien claro: "en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes". Es decir, en otras leyes porque si quisiera que fuera suficiente con esta sola disposición lo habría dicho, pero no lo dice. Habla de las Leyes y relaciona esa remisión con la identificación de supuestos y requisitos, los cuales ciertamente no consigna la Ley 39/2015, con lo que confirma que las Leyes a las que se refiere son otras, las que señalen los supuestos y los requisitos. El carácter excepcional del desistimiento de la Administración contribuye a confirmar la conclusión a la que llega la Sala del TS.

Y da respuesta a la cuestión de interés casacional es que no cabe el desistimiento de la Administración en los procesos selectivos si la Ley por la que se rigen no lo contempla expresamente y que los aspirantes admitidos a un proceso selectivo tienen derecho a realizar las pruebas en que consiste.

FUNCIÓN PÚBLICA. CÓMPUTO DE SERVICIOS PREVIOS A LA ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO. EL TIEMPO TRABAJADO PARA UNA EMPRESA ADJUDICATARIA DE UN SERVICIO PÚBLICO SANITARIO PUEDE SER TENIDO EN CUENTA A EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE TRIENIOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 840/2025 de 25 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 5110/2023

Ponente: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

El objeto de la cuestión casacional es determinar, en cuanto al cómputo o no de prestación de servicios, a los efectos mencionados en el artículo 1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, si deben computarse los prestados en una empresa adjudicataria de la gestión de un servicio público sanitario a través de la fórmula de concesión administrativa. Y la norma jurídica objeto de interpretación es el artículo 1 de dicha Ley.

El litigio fue planteado por personal estatutario con nombramiento interino en la categoría profesional de enfermería, que prestaba servicios en el Departamento de Salud de Alicante, y que solicitó que los servicios prestados en la categoría de enfermería en el Hospital del Vinalopó le fueran reconocido a efectos de trienios, petición que fue rechazada por el referido Departamento. Contra esa denegación interpusieron recurso contencioso-administrativo al objeto de que se dejase sin efecto la resolución recurrida y que se les reconociese su derecho a ese reconocimiento, con efectos retroactivos, y que ha dado lugar a este procedimiento.

La Sala del TS trae a colación doctrina sentada en anteriores sentencias en las que dice que es verdad que la Ley 70/1978, reguladora de los servicios previos a la Administración Pública que pueden tomarse en consideración cuando se accede a una relación funcional o estatutaria, se refiere solo a los servicios prestados a la Administración del Estado, la Administración Local, la Administración Institucional, la Seguridad Social y la Administración de Justicia; y desde luego no menciona entidades cuya forma jurídica, tal como ocurre en el presente caso, es de Derecho Privado. Ahora bien, no es menos claro que las sentencias del TS nº 88/2020 y nº 168/2020, en aplicación del mismo art.1 de la Ley 70/1978 que aquí se discute, llegaron a la conclusión de que el tiempo trabajado en centros hospitalarios que mantienen una conexión relevante con el servicio público sanitario es computable a efectos del mencionado precepto legal. Y si estar acreditado para impartir la formación de MIR o ser un consorcio sanitario público constituyen una conexión relevante con el servicio público sanitario, no hay ninguna razón para negársela a una entidad mercantil que es

titular de una concesión administrativa significativamente denominada "Atención Sanitaria Pública Integral del Departamento de Salud de Elche-Crevillente-Aspe".

Y la respuesta que da la Sala del TS a la cuestión de interés casacional es que el tiempo trabajado para una empresa adjudicataria del servicio público sanitario puede ser tenido en cuenta a efectos del reconocimiento de servicios previos a la Administración Pública, regulado en el art. 1 de la Ley 70/1978.

URBANISMO. PLANEAMIENTO. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA CONTENIDA EN LA LEY 39/2015 DE 1 DE OCTUBRE PARA LA APROBACIÓN DE NORMAS LEGALES O REGLAMENTARIAS: NO APLICACIÓN. INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO: SÓLO ES PRECEPTIVO SI ASÍ LO EXIGE LA NORMATIVA AUTONÓMICA, SIN PERJUICIO DE QUE SE TENGA EN CUENTA LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 853/2025 de 26 de junio de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 1387/2022.

Ponente: Francisco Javier Pueyo Calleja.

La cuestión objeto de interés casacional es determinar:

a) Si en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico resulta de aplicación el trámite previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, si es obligado que en la elaboración de los instrumentos del planeamiento se habilite un trámite previo de participación ciudadana, en aplicación del referido artículo para la tramitación del procedimiento de aprobación de las disposiciones generales.

b) Si la memoria del plan ha de exteriorizar necesariamente, como condición básica garantizadora de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, la perspectiva de género tenida en cuenta a la hora de llevar a cabo la planificación y, en su caso, si los criterios empleados pueden -y deben- ser un parámetro para analizar la conformidad a Derecho de las determinaciones del planeamiento.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son el artículo 133.1 en relación con la DA 1ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 149.1. 1ª CE, artículo 31 y DF 1ª de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

A la cuestión a) dice la Sala del TS que en la regulación de la aprobación de los instrumentos del planeamiento se ha cuidado siempre de imponer la exigencia de la participación ciudadana como resultaba del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen

del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que dedicaba a la «elaboración y aprobación de los planes» todo un Capítulo (artículos 101 a 124), estando completada dicha regulación con el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (formalmente vigente). Pues bien, dicha normativa, que no es necesario examinar en profundidad, estructura un procedimiento de aprobación de los Planes y sus Modificaciones y Revisión que comprende los más exhaustivos trámites, siendo de destacar, en lo que ahora interesa, que como preliminar a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbana existía los llamados avances que si bien, tanto la Ley como el Reglamento establecían un trámite de información, se aclaraba que «sin trámite de información pública» por más que el artículo 116 del Reglamento, dispone que «antes de acordar la elaboración de cualquier Plan de Ordenación, Norma o Programa, la Administración urbanística actuante podrá abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación» trámite que recuerda el exigido en el cuestionado artículo 133 de la Ley de procedimiento pero que se impone sin carácter imperativo. Se suma a lo expuesto, en lo que ahora interesa, que en el esquema tradicional de la aprobación de los Planes, sus Modificaciones y Revisiones, comprende una primera aprobación inicial y una ulterior aprobación definitiva, trámites que sin perjuicio de la competencia (municipal y autonómica) para realizarla, comporta una reiterada exigencia de información pública que, no es equivalente al trámite de participación, pero que comporta dar intervención a los ciudadanos para que formulen alegaciones que las Administraciones pueden acoger en ese devenir procedimental con anterioridad a la mera aprobación provisional de los instrumentos de ordenación.

Sirva lo expuesto para constatar que, en el ámbito urbanístico, la legislación sectorial, ahora competencia de las Comunidades Autónomas, contempla una normativa que regula pormenorizadamente la materia, de tal forma que la regulación de un procedimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación comporta la no aplicación de la normativa general de aprobación de las disposiciones generales. Buen ejemplo de lo expuesto es la misma sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2008, dictada en el recurso de casación 5818/2004, en la que se declara la nulidad de la aprobación de unos instrumentos de ordenación urbanístico, y precisamente por la omisión del trámite de participación ciudadana, pero no por vulnerar la entonces vigente Legislación estatal en materia de procedimiento para la aprobación de las normas reglamentarias, sino por vulneración de la propia normativa, entonces estatal, en materia de urbanismo.

Y la respuesta que da a la cuestión casacional es que no rigen en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica.

A la cuestión b) la Sala del TS determina que el informe de impacto de género sólo será un trámite preceptivo del procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos cuando la normativa autonómica así lo configure, sin perjuicio de que la

perspectiva de género deba ser tenida en cuenta necesariamente, de manera sustantiva en todo caso en los planes de urbanismo con el correspondiente control jurisdiccional sobre este extremo.

POLICÍA LOCAL. RÉGIMEN RETRIBUTIVO. RETRIBUCIÓN DE CARÁCTER ORDINARIA Y REGULAR EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS QUE INCLUYEN NOCHES Y FESTIVOS SI ÉSTOS SE PRESTAN DENTRO DE LA JORNADA ORDINARIA. DERECHO DEL FUNCIONARIO A PERCIBIR ASÍ LA RETRIBUCIÓN EN LOS SUPUESTOS DE VACACIONES, INCAPACIDAD TEMPORAL Y DEMÁS PERMISOS RETRIBUIDOS. LA RETRIBUCIÓN POR SU PRESTACIÓN FUERA DE LA JORNADA ORDINARIA SE PERCIBIRÁ COMO GRATIFICACIÓN Y, EN CONSECUENCIA, NO SE TIENE DERECHO A PERCIBIRLA EN LAS REFERIDAS SITUACIONES. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA RECLAMAR LAS CANTIDADES ADEUDADAS ES DE CUATRO AÑOS.
INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 871/2025 de 30 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 9017/2022

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva

Las cuestiones objeto de interés casacional son las siguientes:

a) Si las jornadas nocturnas y/o festivas de la Policía Local del Ayuntamiento de Vigo, pueden considerarse integradas en la retribución ordinaria -complemento específico- a efectos de incluir su cobro durante el período de vacaciones y otras ausencias reglamentarias como permisos retribuidos o bajas, o si por el contrario dan lugar a una retribución adicional mediante el concepto retributivo de gratificaciones por servicios extraordinarios en función de su efectiva prestación -exceso de jornada.

b) Cuál es el plazo de prescripción del derecho a reclamar cantidades adeudadas por los anteriores conceptos, si el plazo de 4 años previsto en el art. 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o el plazo que señale la normativa autonómica presupuestaria, en particular, el plazo de 5 años previsto en el artículo 23 del Decreto Legislativo 1/1999, texto refundido Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia.

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 24 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública; y el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Respecto a la cuestión a) la Sala del TS considera que cuando el funcionario trabaja en régimen de turnos, forma parte de su jornada ordinaria de trabajo que el servicio lo tenga que prestar en horario de noche y en días festivos. La especial

penosidad que ello implica tiene una traducción en las retribuciones que se plasma en un específico concepto retributivo que, si se reconoce, se integra en la retribución ordinaria y regular que se percibe aunque, de hecho, no se presten esos servicios en período de vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos.

Lo expuesto no implica crear un concepto retributivo sin amparo legal, contrariando la naturaleza estatutaria de la relación funcionarial, antes bien, se trata de que, si un concepto retributivo se integra en la nómina funcionarial retribuyendo el trabajo ordinario y regular, esa retribución se perciba al margen de la efectiva prestación del trabajo.

Distinto es que esos servicios nocturnos o en festivos se presten fuera de la jornada ordinaria de trabajo por turnos. En este caso su cobro no se integra en la nómina como un concepto retributivo permanente o estable, si bien de cálculo variable, sino que esas horas fuera de jornada se retribuirán como plus, o gratificación, o con la denominación que proceda, también la de complemento ex artículo 24 d) del Estatuto Básico del Empleado Público. En este caso y al margen de qué concepto retributivo se aplique, lo que cuenta es que sólo se retribuyen esos servicios si realmente se prestan, luego no se retribuyen si no se prestan, lo que ocurrirá cuando se disfrute de vacaciones, permisos o licencias o se cause baja por enfermedad.

Respecto a la cuestión b) la Sala del TS considera que La legislación estatal en materia de régimen local no regula un plazo de prescripción específico una vez que la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 214/1989 declaró inconstitucional el artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que preveía que las Haciendas locales se regirían «por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria».

Ante el silencio de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada como Texto Refundido por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es pacífico aplicar el plazo de cuatro años del artículo 25 de la Ley General Presupuestaria pues es la regla general de los créditos frente a las Administraciones. Así lo viene haciendo la jurisprudencia,.

Este plazo de cuatro años es el que aplican todas las normas autonómicas en materia de Hacienda y Finanzas con la excepción de Galicia y Murcia, cuyas leyes de 1999, luego anteriores a la vigente Ley General Presupuestaria, no se han reformado para seguir la senda de fijar el plazo general de cuatro años. Que deba aplicarse esa regulación casi unánime no es por una suerte de criterio plebiscitario, pero alguna relevancia tendrá desde la igualdad de los ciudadanos ante las Administraciones, tanto la legislación estatal como la autonómica confluyen unificando el plazo de prescripción, luego no hay razón para excluir a la Administración Local.

Y responde a las cuestiones de interés casacional de la siguiente manera:

1º Cuando el funcionario presta servicios en régimen de turnos en los que se incluyen turnos de noche y festivos, si esos servicios se prestan dentro del horario de la jornada ordinaria de trabajo, el funcionario tiene derecho a su retribución en periodos de

vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos.

2º En el ámbito de la función pública local el plazo de prescripción del derecho a reclamar cantidades adeudadas por los anteriores conceptos es el de cuatro años, previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria.

FUNCIÓN PÚBLICA. CONSOLIDACIÓN DEL GRADO DE PERSONAL EN LOS SUPUESTOS DE INTERINIDAD. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 903/2025 de 2 de julio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso
Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación: 5645/2023

Ponente: Francisco José Sospedra Navas.

El origen de este procedimiento es la solicitud presentada por una funcionaria interina de reconocimiento de grado consolidado, fundada en que había prestado servicios como funcionaria interina del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, durante el periodo comprendido entre el 6 de mayo de 2008 y el 19 de octubre de 2020, donde había desempeñado funciones como Técnico Superior en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura con nivel 22, y demandaba que el tiempo en que ocupó dicho puesto de trabajo como funcionaria interina, que tenía asignado un nivel 22 de complemento de destino, se computara a efectos de consolidación del grado personal nivel 22, al haber completado el tiempo mínimo exigido de dos años sin interrupción.

El recurso, desestimado en vía administrativa, fue estimado por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Albacete, y desestimado, en apelación por la correspondiente Sala del TSJE.

El objeto de interés casacional es determinar:

a) Si el derecho al reconocimiento del grado personal con base en el artículo 70.2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 364/1995, como determina entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2018 (recurso de casación 1781/2017), es extensible o no a los funcionarios interinos que no han adquirido la condición de funcionarios de carrera.

b) Si la vigencia de la acción para solicitar el reconocimiento del grado personal consolidado, ejercida por parte de quienes fueron funcionarios interinos de un determinado cuerpo, está condicionada al mantenimiento de la relación profesional en el mismo cuerpo, o a la adquisición de un nuevo nombramiento interino en dicho cuerpo, o si es posible solicitarlo en el caso de ser funcionario interino en un diferente Cuerpo, así como si los artículos 21.1. letra d) de la Ley 30/1984 y 70.4 del Real Decreto 364/1995 son aplicables a los funcionarios interinos.

La Sala del TS considera, en base a la jurisprudencia de la misma, que debe ser reconocido el grado personal consolidado al funcionario interino por el desplazamiento

de la normativa nacional que se produce en los casos de abuso de la temporalidad en relaciones de empleo temporal de larga duración, por la primacía del Derecho comunitario, lo que despliega sus efectos cuando es nombrado funcionario interino en el mismo Grupo, Cuerpo o Escala o, en su caso, cuando adquiere la condición de funcionario de carrera en los términos establecidos legalmente, estando legitimado el funcionario interino para solicitar el reconocimiento, incluso en el caso de haber sido cesado, bien entendido que los efectos, caso de reconocerse la consolidación de grado, solo se despliegan en el grupo, cuerpo o escala en el que presta o prestó sus servicios como funcionario interino inicialmente, o en el caso de adquisición de la condición de funcionario de carrera, en los términos previstos en la normativa de empleo público.

Y responde a las cuestiones de interés casacional de la siguiente manera:

a) Declara que al amparo del Acuerdo Marco -y en coherencia con su finalidad- si la relación de empleo temporal es de larga duración, con abuso de la condición de interino, tal funcionario interino tiene derecho al reconocimiento del grado en las mismas condiciones que los funcionarios de carrera.

b) Declara que la vigencia de la acción para solicitar el reconocimiento del grado personal consolidado, ejercida por parte de quienes fueron funcionarios interinos de un determinado cuerpo, no está condicionada al mantenimiento de la relación profesional en el mismo cuerpo ni a la adquisición de un nuevo nombramiento interino en dicho cuerpo, si bien los efectos solo se despliegan en el mismo grupo, cuerpo o escala en el que presta o prestó sus servicios como funcionario interino inicialmente, o en el caso de adquisición de la condición de funcionario de carrera, en los términos previstos en la normativa de empleo público.

EMPLEO PÚBLICO. PERSONAL LABORAL CUYA RELACIÓN ES LABORAL INDEFINIDA y QUE TIENE RECONOCIDA POR LA JURISDICCIÓN SOCIAL EL DERECHO A OSTENTAR RELACIÓN ORDINARIA E INDEFINIDA. RELACIÓN NO FIJA. PRUEBAS DE SELECCIÓN. INCLUSIÓN DE SU PLAZA EN OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 905/2025 de 2 de julio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 5464/2023

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

El objeto de interés casacional es determinar si, una vez declarado por sentencia en la jurisdicción social su derecho a ostentar una relación laboral de carácter ordinario e indefinido, el personal laboral que presta servicios en una administración pública mediante contrato laboral indefinido, puede entenderse comprendido en la clasificación como "indefinido" (y, por tanto, no fijo) que se recoge en el artículo 8.2 del TREBEP, a los efectos de considerar su plaza vacante para su inclusión en Oferta de Empleo Público; o si, por el contrario, el término "indefinido" antes indicado no comprende al

personal laboral vinculado por una relación laboral indefinida, siendo, por tanto, equiparable a la situación de fijo y su plaza como no vacante.

Las normas objeto de interpretación son las contenidas en los artículos 8, apartado 2 c), 11 apartados 1 y 3, y 55 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

El artículo 8 del TREBEP contempla la figura del personal laboral por tiempo indefinido como categoría diferente del personal fijo y del personal temporal, mencionando luego solamente esta figura en el artículo 11 cuando dice que el personal laboral, en función de la duración del contrato, podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Sin embargo, hay que afirmar que la relación laboral indefinida de la recurrente nunca puede ser calificada como fija y, por ello, la plaza que desempeñaba no podía quedar excluida de las convocatorias de ingreso, por las siguientes consideraciones:

1ª) Que tanto la convocatoria de contratación temporal (interinidad) y el contrato de trabajo subsiguiente firmado por la recurrente, determinan que estamos ante una relación laboral claramente sometida a la condición resolutoria de la provisión reglamentaria de la plaza. Según el apartado 1 de la convocatoria de 3 de mayo de 2013: "Se convocan pruebas selectivas (audiciones) para la cobertura temporal por interinidad de las plazas de Profesor Instrumentista, categoría tutti, relacionadas a continuación hasta la cobertura definitiva de las mismas mediante el proceso selectivo correspondiente, que será objeto de convocatoria pública".

2ª) Que la relación laboral "ordinaria e indefinida" que invoca como soporte de sus pretensiones no es la pactada en el contrato de trabajo de duración determinada de 24 de septiembre de 2013, sino la declarada por la sentencia 588/2018, de 29 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Social n.º 5 de Oviedo como consecuencia de mantenerse la contratación por duración determinada más allá del plazo pactado, que es lo que contemplaba el convenio colectivo de la OSPA. No es, por tanto, una de las modalidades de relación laboral que contempla el 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 (ET).

3ª) Que la citada sentencia del orden social, que le reconoció el derecho a una relación "ordinaria e indefinida", no puede servir para sostener, como hace la recurrente, que obtuvo una plaza fija y que, de esa manera, esa plaza no puede estar incluida en la convocatoria. La correcta interpretación del alcance de esa declaración fue realizada por el órgano judicial que dictó la sentencia cuando, por auto de 13 de julio de 2021, precisó que la sentencia no declaró el derecho a una determinada plaza.

4ª) Es más, las sentencias del orden jurisdiccional social ya reseñadas y que le reconocieron la relación laboral "ordinaria e indefinida", acuden para ello a la figura del contratado indefinido no fijo.

La figura de personal laboral indefinido no fijo es fruto de la creación jurisprudencial como consecuencia de que la irregularidad en la contratación de los trabajadores temporales no puede generar la consecuencia de tenerlos por fijos pues de

esa manera se defraudaría la aplicación de los citados principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen en el acceso al empleo de las Administraciones públicas.

Esta doctrina queda recogida por el legislador en el artículo 8.2 del TREBEP y en la disposición adicional decimoquinta del ET, cuyo apartado primero (antes de las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público) venía a disponer que la duración máxima del contrato por obra o servicio determinados y el límite al encadenamiento de contratos temporales surtían efectos en el ámbito de las Administraciones públicas, sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no era obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable. Así, disponía a continuación que, en cumplimiento de esta previsión, el trabajador continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a un empleo público, superando el correspondiente proceso selectivo.

Es clara pues la diferencia entre personal laboral fijo y personal laboral por tiempo indefinido y deriva de su vínculo contractual. Sólo el primero ocupa una plaza regulada y solo en ese caso cabe hablar de plaza no vacante excluida de la posibilidad de convocatoria para su cobertura a tenor de las previsiones de los artículos 70 y 74 del TREBEP.

Y responde a la cuestión de interés casacional objetivo declarando que, a los efectos de considerar si una plaza puede considerarse vacante para su inclusión en una oferta de empleo público, el personal laboral que preste servicios en una Administración Pública mediante contrato laboral de duración determinada y que ha sido calificada por sentencia firme de la jurisdicción social como una relación laboral de carácter "ordinaria e indefinida" por causa de extenderse más allá de la duración pactada, debe entenderse comprendido en la clasificación de "indefinido" y, por tanto, no fijo, que se recoge en el artículo 8.2 del TREBEP, de manera que su plaza será vacante y debe ser incluida en una convocatoria para su cobertura.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CADUCIDAD. BIEN DE INTERÉS CULTURAL. DECLARACIÓN. EL DIES AD QUEM ES EL DE LA FECHA DE LA PUBLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL BIEN EN EL BOLETÍN OFICIAL CORRESPONDIENTE AUNQUE LA NOTIFICACIÓN A LOS INTERESADOS SE HAGA CON FECHA POSTERIOR A LA DEL TRANSCURSO DEL PLAZO PARA RESOLVER LA DECLARACIÓN INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 951/2025 de 14 de julio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 6332/2023

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

El objeto de interés casacional es determinar si el "dies ad quem" para el cómputo del plazo de caducidad, que debe tenerse en cuenta para la declaración de un Bien de Interés Cultural, se cumple con la publicación de tal declaración en el Boletín Oficial correspondiente, con independencia de que algunas de las notificaciones personales cursadas a los propietarios llegaran a sus destinatarios con posterioridad al vencimiento de ese plazo; o por el contrario, ha de estarse a esta última fecha de notificación para determinar el plazo de caducidad.

Y las normas objeto de interpretación es el artículo 25.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este caso, lo que hay que determinar es si, a efectos de la caducidad del expediente de declaración de un bien como BIC, debe tomarse en consideración la publicación en el Boletín Oficial o es necesario atender a la notificación individual a los interesados.

Considera la Sala, de acuerdo con jurisprudencia de la misma, que dada la pluralidad de interesados a los que afecta, aunque su identidad no resulte indeterminada y, por tanto, no sería lógico que haya caducado para unos y no para otros atendida la fecha de notificación.

Asimismo, este criterio no impide diferenciar entre el modo en que ha de practicarse un determinado acto de comunicación, a fin de evitar la eventual indefensión de su destinatario, para que éste pueda válidamente ejercitar sus derechos frente al acto administrativo que se comunica, y el momento o dies ad quem que pueda considerarse válidamente practicada dicha notificación a los efectos exclusivos del plazo de caducidad.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que el dies ad quem para el cómputo del plazo de caducidad del procedimiento para la declaración de un Bien de Interés Cultural debe entenderse referido a la fecha de la publicación de tal declaración en el Boletín Oficial correspondiente.

URBANISMO. REVISIÓN DE OFICIO EN MATERIA DE URBANÍSTICA
INSTADA POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A UN MUNICIPIO. LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA HA DE ESTAR LEGITIMADA PARA EL
EJERCICIO DE ESTA POSTESTAD MEDIANTE NORMA CON CARÁCTER
DE LEY. INTERÉS CASACIONAL.

*Sentencia número 987/2025 de 15 de julio de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso
Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación: 2325/2023

Ponente: Francisco Javier Pueyo Calleja.

La cuestión litigiosa fue la siguiente: la Junta de Andalucía interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo por parte del Ayuntamiento de Gerena, de la solicitud que le fue remitida por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio al objeto de que se revisase de oficio por tal Ayuntamiento los acuerdos adoptados sobre declaraciones de innecesaridad de licencia para determinadas segregaciones de fincas.

El objeto de interés casacional es determinar si la legitimación de la Administración autonómica para solicitar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto, sin que ello responda a la condición de interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios, supone el ejercicio de una potestad administrativa que debe contemplarse en norma con rango de ley o si resulta válido que su previsión se contenga en una norma de rango reglamentario, reafirmando, complementando, matizando o, en su caso, corrigiendo o rectificando la doctrina jurisprudencial contenida en las STSS nº 250/2021, de 24 de febrero (y n.º 1.479/2023, de 20 de noviembre).

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 103.1 y 105.c) de la Constitución Española.

Con carácter general, la atribución de potestades administrativas debe realizarse por una norma con rango de Ley (incluso hay algunas potestades directamente atribuidas por la Constitución) por exigencia del principio de legalidad (artículo 9.3 CE y 103.1 CE), aunque en el debate casacional que nos ocupa (atribución vía norma con rango de Ley vía Reglamento) se admiten modulaciones de este principio en su aplicación a la instrumento normativo apto para la atribución de potestades administrativas.

Esta vinculación al principio de legalidad viene exigida porque la Administración no actúa en el puro ejercicio de la autonomía de la voluntad sino que, en rigor, actúa en el ejercicio de unas potestades (administrativas) que le atribuye específicamente el ordenamiento jurídico con la finalidad (indisoluble) de satisfacer el interés general (artículos 103.1106.1 CE). Y esta naturaleza teleológica inherente al ejercicio de la potestad administrativa exige, por mor del principio de legalidad, su atribución por norma con rango de Ley.

Como se ha señalado se pueden admitir algunas modulaciones a este principio de legalidad. Así se admite la colaboración del Reglamento en el desarrollo o concreción de determinados aspectos de las potestades administrativas pero respecto de una potestad administrativa previamente atribuida en sus elementos esenciales por una norma con rango de Ley.

Asimismo se puede admitir la atribución de determinadas potestades por el propio Reglamento: la denominada autoatribución de potestades. Pero esta autoatribución queda restringida a los denominados Reglamentos autoorganizativos es decir aquellos Reglamentos organizativos internos que se proyectan esencialmente ad intra.

El recurrente (Junta de Andalucía) sostiene que el artículo 190 LOUA establece ya una obligación, y por ende una potestad, que el Reglamento en su artículo 59 (y en particular su apartado 3) se limita a desarrollar y completar pero no ex Novo. Y en cualquier caso esta regulación reglamentaria sería suficiente para la atribución y ejercicio de la potestad de instar o requerir a la Administración local para que inicie la revisión de oficio de actos de dicha Administración.

Pues bien, sobre la normativa autonómica (cuya interpretación no corresponde a la Sala del TS) simplemente se limita a constatar que el citado artículo 190 LOUA no contiene una atribución de potestades administrativas (ni un apoderamiento obligacional finalista que implique habilitación de potestad alguna como indica el recurrente) sino que lo que contiene es una remisión al procedimiento de revisión de oficio establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo (remisión a los hoy artículos 106 y 107 LPA en virtud y por exigencia derivada del artículo 105 c) CE, cuya interpretación sí corresponde a esta Sala). Y es que, en principio la previsión de la Ley de Procedimiento Administrativo para instar la revisión de oficio se atribuye al interesado o a la propia Administración autora del acto de que se trata.

El artículo 59.3 del Reglamento es en realidad el que atribuye ex novo esa potestad, sin que exista atribución por norma con rango de Ley y sin que el artículo 1.2 de la LPA le pueda servir de cobertura (como pretende el recurrente) según luego reseñaremos.

Así pues, el artículo 190 LOUA no atribuye potestad administrativa alguna y la remisión que hace lo es meramente al procedimiento de revisión de oficio de la LPA. Pues bien, esta remisión del citado artículo 190 LOUA nos conduce a los artículos 106 y 107 LPA que no sirven a la CCCA para fundamentar su legitimación activa ya que esta legitimación deriva, no en tanto en cuanto «interesada» en los términos de la LPA, sino en tanto en cuanto ejerce potestades administrativas, lo que remite para su ejercicio al régimen jurídico del artículo 65 LBRL.

Por tanto, no hay una norma con rango de ley que le atribuya a la CCAA la potestad aquí discutida, por lo que el artículo 190 LOUA, por su contenido y en los términos en que está redactado, no puede servir a la Comunidad Autónoma como título para fundamentar su legitimación activa tal y como exige el principio de legalidad.

El artículo 59.3 del Reglamento de disciplina urbanística tampoco le puede atribuir esa potestad por exigencia del principio de legalidad (conforme a los artículos

9.3 y 103.1 CE y puestos en conexión con el artículo 105 c) y 106.1 CE). Y ello porque, aunque en línea de principio se puedan admitir modulaciones de este principio en la atribución de potestad vía reglamentaria, no estamos aquí en ninguno de los casos en que podemos admitir tales modulaciones reglamentarias. Y es que no estamos ante un desarrollo reglamentario de una previsión legal puesto que, como ya ha quedado dicho, el artículo 190 LOUA solo establece una remisión a la LPA y no prevé una atribución de potestad alguna.

Y ello sin que, además, pueda conceptuarse como un desarrollo reglamentario amparado por el artículo 1.2 LPA, puesto que el citado artículo 59.3 no trata simplemente de una especialidad del procedimiento de revisión, ni una forma de iniciación del procedimiento, ni una mera designación del órgano competente (designación que presupone necesariamente la previa atribución de una potestad), sino que constatamos que lo que hace el artículo 59.3 del Reglamento es una atribución ex novo de una potestad administrativa sin habilitación por norma con rango de Ley. Y la atribución reglamentaria ex novo de una potestad administrativa contraría el principio de legalidad en los términos expuestos. Y no hay que confundir potestad con competencia, pues la competencia es la medida de la potestad administrativa (previamente atribuida por ley) que corresponde a cada órgano dentro de una determinada Administración.

Tampoco estamos ante una autoatribución reglamentaria de potestades compatible con el principio de legalidad. Y ello porque constatamos que la previsión reglamentaria no atribuye una potestad de autorganización, ad intra, sino que recoge una potestad atribuida a la CCAA (la de instar a la Administración local la revisión de oficio de los actos de la propia Administración Local) exorbitante, de gravamen, que incide en el ámbito de actos de competencia municipal y también en los derechos de los ciudadanos titulares de los actos cuya revisión se insta. Todo ello exige una atribución por norma con rango de Ley.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que la legitimación de la Administración autonómica para solicitar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto, sin que ello responda a la condición de interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios, supone el ejercicio de una potestad administrativa que debe atribuirse en una norma con rango de Ley.

CONVOCATORIAS

Resolución de 12 de septiembre de 2025, del Vicerrectorado de Estudiantes de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para asociaciones de estudiantes de la Universidad Pablo de Olavide, y se convocan para el curso 2025/2026. [BOJA núm. 179 de 17 de septiembre de 2025.](#)

Orden de 20 de octubre de 2025, de modificación de la Orden de 21 de diciembre de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ? Financiado por la Unión Europea ? NextGenerationEU, y se efectúa su convocatoria para el periodo 2023-2025. [BOJA núm. 207 de 28 de octubre de 2025.](#)

Orden de 24 de octubre de 2025, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas al apoyo directo al cuidado de las personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA), en el ámbito de las competencias de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, y se efectúa su convocatoria para el año 2026. [BOJA núm. 208 de 29 de octubre de 2025.](#)

Resolución de 6 de noviembre de 2025, del Consejo Económico y Social de Andalucía, por la que se convoca la edición 2026 del Premio de Investigación del CES de Andalucía. [BOJA núm. 217 de 11 de noviembre de 2025.](#)

Orden de 10 de noviembre de 2025, por la que se modifica la Orden de 17 de octubre de 2025, por la que se realiza la convocatoria de los premios «Nuestra Industria, Energía y Minas de Andalucía. [BOJA núm. 219 de 13 de noviembre de 2025](#)

Acuerdo de 5 de noviembre de 2025, del Consejo Audiovisual de Andalucía, por el que se convoca la XIIª Edición de los Premios Andaluces «El Audiovisual en la Escuela», se aprueba y se dispone la publicación de las bases que regirán su convocatoria. [BOJA núm. 221 de 17 de noviembre de 2025](#) ..

Resolución de 12 de noviembre de 2025, de la Universidad de Jaén, por la que se convocan Ayudas de la Actuación R.2.a (Modalidad 1) Becas de Iniciación a la Investigación, del Plan Propio de Investigación y Transferencia del Conocimiento 2025. [BOJA núm. 222 de 18 de noviembre de 2025.](#)

Orden de 23 de septiembre de 2025, por la que se convocan para el año 2025 ayudas para promover valor añadido a los productos de la pesca, economía circular y seguridad alimentaria, previstas en la Orden de 26 de junio de 2024, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas al desarrollo sostenible de la pesca en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura 2021-2027. [BOJA núm. 223 de 19 de noviembre de 2025](#).

Orden de 6 de noviembre de 2025, por la que se establece la convocatoria de las ayudas al control lechero en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2026, al amparo de la normativa que se cita. [BOJA núm. 223 de 19 de noviembre de 2025](#)

Resolución de 5 de noviembre de 2025, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se convocan, para el año 2026, las ayudas reguladas en la Orden de 5 de diciembre de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de las razas autóctonas españolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, reguladas en el Real Decreto 1625/2011, de 14 de noviembre. [BOJA núm. 223 de 19 de noviembre de 2025](#) .

Resolución de 14 de noviembre de 2025, de la Secretaría General de Investigación, Innovación y Salud Digital, por la que se convocan subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la financiación de la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) en Biomedicina y en Ciencias de la Salud en Andalucía, con Fondos Feder para 2025. [BOJA núm. 224 de 20 de noviembre de 2025](#)

Resolución de 14 de noviembre de 2025, de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, Vicerrectorado de Cultura y Políticas Sociales, por la que se convocan las Ayudas Sociales «Flora Tristán-Fundación Grupo AZVI y Universidad Pablo de Olavide», para el alojamiento en el complejo universitario Flora Tristán con la contraprestación de colaborar en el proyecto social, y en la dinamización interna, curso 2025-2026. [BOJA núm. 224 de 20 de noviembre de 2025](#)

Resolución de 14 de noviembre de 2025, de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, Vicerrectorado de Estudiantes, por la que se convocan ayudas para el alumnado de la Facultad de Ciencias Sociales, para la obtención del certificado del nivel lingüístico B1 y B2, en el Servicio de Idiomas de la Universidad Pablo de Olavide, curso 2025/2026. [BOJA núm. 224 de 20 de noviembre de 2025](#)

Ahora en el CEMCI

Revista digital CEMCI

Número 67/2025

AHORA EN EL CEMCI

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.

Está disponible para su consulta el [Plan General de Acción para el año 2026](#).

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 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](#):

- [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.

Las [publicaciones previstas](#) para realizar próximamente son:

- 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.
- Desafíos de las Entidades Locales para el siglo XXI y medidas innovadoras para afrontarlos

BIBLIOTECA Y HEMEROTECA CEMCI

Acceso al [catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local, así como a una amplia variedad de [artículos de revistas jurídicas](#) especializadas para mantenerte al día.

Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecemos.

REVISTA DIGITAL CEMCI

[Revista digital](#) trimestral con contenido diverso y de utilidad para cargos electos y empleados públicos locales.

DOCUMENTOS DIGITALES

Consulta a texto completo de los artículos de las secciones [Tribuna y Trabajos de Evaluación](#) de la Revista CEMCI.

ACTUALIDAD INFORMATIVA

[Actualidad Informativa](#) es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión a través del correo electrónico, cuyo objetivo principal es la actualización de los contenidos de la [Revista CEMCI](#). En ella encontrarás la actualidad más reciente, tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

NORMATIVA

Descubre las [disposiciones legales](#) que hemos seleccionado en los boletines de Actualidad Informativa.

RECURSOS ONLINE GRATUITOS

Cada vez hay más [recursos de información](#) disponibles a través de Internet realizados tanto por revistas especializadas como por instituciones públicas. Para facilitar su acceso, desde el CEMCI hemos recopilado las direcciones de acceso a estas fuentes de información, y las ponemos a disposición de nuestros usuarios para facilitar su actividad laboral diaria.

Desde aquí, os invitamos a acceder a través de los siguientes enlaces, así como a comunicarnos cualquier anomalía o sugerir nuevos enlaces a través de publicaciones@cemci.org.

Los apartados de este servicio son los siguientes:

- [Revistas especializadas](#)
- [Boletines de sumarios](#)
- [Boletines oficiales](#)
- [Recursos jurídicos](#)
- [Redes de bibliotecas y otras instituciones](#)

INVESTIGACIÓN

PREMIOS CEMCI

Con carácter bienal se efectúa la convocatoria de [Premios CEMCI](#), que incluyen un galardón y una mención especial en cada una de las siguientes modalidades:

- **Modalidad A:** Prácticas municipales exitosas.
- **Modalidad B:** Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local.

Los premios cuentan con una dotación económica de 3.500 euros cada uno y las menciones especiales con 1.500 euros cada una.

En los Premios podrán participar tanto personas individuales como equipos de trabajo de España, cualquier país de la Unión Europea o países iberoamericanos.

Para la evaluación de los trabajos presentados se constituirá un jurado independiente formado por profesionales de reconocido prestigio en el ámbito temático de los premios, que realizará la propuesta de concesión de los mismos.

Asimismo, tanto los trabajos que reciban un premio como aquellos que obtengan una mención especial podrán ser publicados por el CEMCI.

CONSULTA AL CEMCI

Creado en 2014, el servicio [Consulta al CEMCI](#) ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos como respuesta a las consultas de los usuarios o potenciales usuarios del Centro en materia de derecho y gestión pública local.

Se trata de la elaboración de documentos, emitidos a título individual y personalizado, donde expresamos posibles o deseables soluciones a estas preguntas de la mano de profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.

OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS

La administración local evoluciona a un ritmo vertiginoso debido a factores muy diversos como la irrupción de la tecnología, el aumento de la preocupación por las políticas sectoriales y la incidencia de la economía para impulsar o gestionar políticas públicas. La administración local del futuro será sin duda mucho más abierta a la participación de la ciudadanía y deberá ser gestionada con la mayor eficiencia y eficacia posibles.

Desde el CEMCI queremos contribuir, con nuestro [Observatorio](#), a la mejora de la administración local, mediante el conocimiento compartido recogido en bancos u observatorios de buenas prácticas sobre políticas públicas en las entidades locales.

Por eso solicitamos vuestra ayuda para hacer de este observatorio una herramienta de gran valor. Podéis enviarnos información sobre cualquier otro banco de experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias o remitirnos experiencias de vuestra entidad local que consideréis relevantes.

Podéis contactar con nosotros en info@cemci.org.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en países de habla inglesa y francesa](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas](#)
- [Buenas prácticas relevantes de las entidades locales](#)

ENTREVISTAS

Revisa las [entrevistas](#) realizadas a nuestros colaboradores y conoce sus perspectivas, reflexiones y experiencias. En esta sección encontrarás las entrevistas realizadas por la Dirección del CEMCI no sólo a colaboradores y profesores participantes en nuestras actividades docentes, investigadoras o divulgativas, sino también a especialistas en derecho y gestión pública u otros temas transversales con efectos en el ámbito local, una información de interés con la que conocer sus puntos de vista sobre asuntos de relevancia

en las diversas materias que generan opinión en los círculos ligados a la dirección y gestión pública local.

TRIBUNA

Accede a todos los estudios de investigación publicados en la sección [Tribuna](#) de la Revista CEMCI. Consulta los estudios de investigación publicados en la sección Tribuna de la [Revista CEMCI](#), un completo análisis sobre el derecho y la gestión pública local u otras materias transversales que inciden en el sector público local.

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



NOVEDADES EDITORIALES



[Las entidades locales como protagonistas del desarrollo urbano sostenible: hacia una planificación holístico-estratégica](#)

PATRICIA LACAL ROMERO

Colección: Premios CEMCI, 17
ISBN-13: 978-84-16219-69-8

Resumen

Como indica la autora, con este trabajo pretende hacer un profundo análisis respecto a la posición de las “Entidades Locales en la gestión del desarrollo urbano y la prosperidad en la calidad de vida y bienestar social de nuestras ciudades, así como ofrecer propuestas concretas y viables para abordar los desafíos inherentes a la crisis urbanística actual”. Se parte desde el origen del desarrollo histórico urbano, pasando por la evolución del planeamiento urbano en respuesta a las nuevas necesidades, destacando la Agenda Urbana para, finalmente analizar las estrategias que se pueden llevar a cabo desde los municipios, centrándose en “la trascendencia de las políticas locales en la construcción de comunidades habitables, resilientes y cohesionadas”.

Sumario

- Introducción
- CAPÍTULO I. Orígenes y fundamentos del urbanismo y la ciudad. Introducción al problema.
- CAPÍTULO II. Nuevos enfoques en la disciplina de planeamiento: las Agendas Urbanas como instrumento de apoyo para la planificación estratégica municipal
- CAPÍTULO III. Estrategias para el Desarrollo Urbano Sostenible
- Conclusiones
- Bibliografía

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

AGUILERA-BENAVENTE, FRANCISCO; VERGARA-FERNÁNDEZ, CRISTIAN ANDRÉS; CUESTA-GRANDE, JOSÉ ANTONIO

“Hacia una caracterización de los patrones y procesos de transformación de las áreas metropolitanas españolas”, en: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 221/2024, pp. 731-750.

ARMIÑANA GONZÁLEZ, CARMEN; VIDAL MARTÍN, ERNESTO

“Cómo regulan las comunidades autónomas el plazo del alquiler turístico”, en: *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, nº 193/2025, pp. 1-7.

AZCONA LABIANO, MARÍA JESÚS

“Reflexiones sobre los cauces de acceso a la función pública. Interinos y contratados temporales. Estado de la cuestión. ¿Afectación de los principios de igualdad, mérito y capacidad?”, en: *Diario La Ley*, nº 10665/2025, pp. 1-13.

BAHÍA ALMANSA, BELÉN

“El principio de capacidad económica y su cuestionamiento en el ámbito de los impuestos locales”, en: *Tributos Locales*, nº 172/2025, pp. 14-53.

BEJARANO LUCAS, JOSÉ MANUEL

“El régimen jurídico de la contratación pública electrónica desde la óptica de la doctrina contractual”, en: *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación*, nº 195/2025, pp. 1-10.

CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN

“Marco conceptual: Inteligencia artificial y su relevancia en la contratación pública”, en: *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación*, nº 1/2025, pp. 1-7.

DOMÍNGUEZ AGUILAR, CARMEN

“Implicaciones legales y éticas del uso de la inteligencia artificial en la Administración pública”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4/2025, pp. 103-114.

EBERS, MARTÍN

“La Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea: ¿un modelo para una regulación de la IA basada en el riesgo?”, en: *Diario La Ley Ciberderecho*, nº 93/2025, pp. 1-6.

FIERRO RODRÍGUEZ, DIEGO

“La sombra de los daños punitivos en el marco del abuso de la temporalidad por las Administraciones Públicas”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 12/2024, pp. 1-9.

FONT I LLOVET, TOMÁS; VILALTA REIXACH, MARC

“El Gobierno local a los 40 años de Laya de Bases de régimen Local. Diferenciación, autonomía local y retos territoriales”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 1/2024, pp. 11-45.

FUERTES LÓPEZ, F. JAVIER

“Expediente administrativo y proceso contencioso-administrativo”, en: *Cunial. Revista de Estudios Locales*, nº 274/2024, pp. 30-49.

GALLARDO CASTILLO, MARÍA JESÚS

“Diez años desde la aprobación de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo común: motivos para su reforma”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 237/2024, pp. 1-16.

GARCÍA MELIÁN, JUAN CARLOS

“Efectos del Reglamento de Interoperabilidad Europeo en la contratación pública española”, en: *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación*, nº 193/2024, pp. 1-5.

GIL CRUZ, EVA M.^a

“Principales cuestiones del Reglamento de la Inteligencia Artificial (IA) de la UE”, en: *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº 08-09/2024, pp. 1-6.

GORDO CANO, DIANA

“Plan de igualdad y sus efectos en contratación pública”, en: *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación*, nº 194/2024, pp. 1-4.

GORRITI BONTIGUI, MIKEL

“La carrera horizontal en las Administraciones Públicas desde los recursos humanos: el Job Crafting”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 27/2024, pp. 8-25.

GUERRERO ROS, CARLOS; BENITO CAVERO, RAQUEL

“Impuesto sobre determinados servicios digitales ¿dónde estamos? ¿qué nos espera?”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 12/2024, pp. 1-6.

GUTIÉRREZ ARBOLEDA, PAULA

“El difícil reto de proteger la ciberseguridad y la privacidad para las pequeñas administraciones locales”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 4/2024, pp. 1-2.

GUTIÉRREZ CAMPS, ARNAU

“Una aproximación crítica al papel de los gobiernos locales en la Unión Europea”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 1/2024, pp. 105-131.

IRIARTE IRURETA, IZASKUN

“Desclasificación de sectores urbanísticos: los informes pormenorizados como instrumento clave para la toma de decisiones en la administración urbanística”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 130/2024, pp. 247-290.

JUAN QUIRÓS, AMADA DE

“Reflexiones sobre la supervisión de la contratación pública y sus retos de futuro”, en: *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación*, nº 196/2025, pp. 1-7.

LÓPEZ VIDAL, MANUEL

“El régimen de fuera de ordenación urbanística”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 376/2025, pp. 39-132.

MONTERO RUIZ, MARÍA TERESA

“La legitimidad del delito ambiental: explorando diversos modelos europeos”, en: *Diario La Ley*, nº 10570/2024, pp. 1-14.

PALOMAR OLMEDA, ALBERTO

“Intereses y prórroga de los contratos: STS de 27 de enero de 2025”, en: *Diario La Ley*, nº 10680/2025, pp. 1-9.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, MIGUEL

“El control de convencionalidad en el ordenamiento español, con especial referencia a la normativa laboral”, en: *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 172/2024, pp. 11-24.

RUBÍ PUIG, ANTONI

“El principio de culpabilidad en el derecho de protección de datos personales y la condición de responsable del tratamiento”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 121/2024, pp. 1-14.

SANCHO LÓPEZ, MARINA

“Nueva Directiva europea contra la violencia de género. Punitivismo, capacidad de agencia y garantismo”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 131/2024, pp. 1-20.

SANTAMARÍA ARINAS, RENÉ JAVIER

“El reparto de competencias en materia de residuos”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 65/2024, pp. 43-74.

SERRA CRISTÓBAL, ROSARIO

“Algunas propuestas de mejora de las pruebas selectivas para el acceso a la carrera judicial. Ponderar los méritos y capacidades que la función de juez demanda”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 130/2024, pp. 79-113.

SERRANO MASIP, MERCEDES

“Directiva de la UE sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 126/2024, pp. 1-8.

SOLER SANTOS, ENRIQUE

“Los límites del principio de transparencia en la contratación pública; en particular, la confidencialidad y el secreto empresarial. Pronunciamientos recientes a nivel europeo, estatal y autonómico”, en: *Contratación Administrativa Practica*, nº 191/2024, pp. 1-9.

TAPIA HERMIDA, ALBERTO J.

“Claves de la Ley europea de inteligencia artificial: Reglamento (UE) 2024/1689 de 13 de junio de 2024”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 133/2025, pp. 1-8.

VILLACE FERNÁNDEZ, CARLOS; PELÁEZ DÍAZ, TERESA MARÍA

“La caducidad administrativa y su aplicación en el ámbito urbanístico”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7/2024, pp. 71-86.

VILLALOBOS SARMIENTO, MICHELLE; JOHANA ZAMBRANO, MAYRA

“Auditando la Igualdad de Género: Desafíos en la Fiscalización Superior para el cumplimiento del ODS 5”, en: *Revista Española de Control Externo*, nº 77/2024, pp. 54-71.

YÁÑEZ SÁNCHEZ, GUILLERMO

“Capacitación del personal y gestión del cambio”, en: *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación*, nº I/2025, pp. 1-7.

ZELLWEGER CÓRDOBA, WALTER

“Análisis de la autorización de los parques eólicos terrestres: ideas para una tramitación más eficiente”, en: *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 64/2025, pp. 41-70.



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

