

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.

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 exprofeso 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 caber 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, serían de aplicación a las Entidades Locales de Andalucía y por tanto a la Diputación de Granada y al CEMCI, siempre que se lleve a cabo con respeto a la autonomía local y a la legislación básica estatal de aplicación directa al régimen específico de la función pública local. Problemática de legislación bifronte que una vez más se pone de manifiesto, con las consecuencias de inseguridad jurídica en su aplicación que ello lleva consigo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Quién tiene que liderar y asumir responsabilidad de ello?

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

¿Qué hay que hacer?

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

¿Cómo debe ser el modelo?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. CONCLUSIONES

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

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

5. BIBLIOGRAFÍA

Para profundizar sobre esta materia destaco la siguiente bibliografía.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

JIMENEZ ASENSIO, Rafael. *La dirección publica 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 IBÁÑEZ, Eva M. “Cuestiones actuales y desafíos en la formación del personal empleado público”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1/2020.

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

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

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

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 deroga 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). “*hayan 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 RTP, 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 alliumde* 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 alliunde" 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.



