

Revista digital CEMCI

Número 68: octubre a diciembre de 2025

ISSN 1989-2470



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

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA: Las dos vertientes de la función de asistencia de las Diputaciones Provinciales.
- Fernando FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO: El alma de la administración: la vocación de servicio público.
- María Jesús GIMÉNEZ SOLER: Elaboración de ordenanzas municipales y mejora regulatoria. Una visión práctica.

3.- Trabajos de evaluación

- Enrique Lorenzo ANDREU ZAMORANO: El recargo de viviendas residenciales desocupadas en el Impuesto de Bienes Inmuebles.
- Alberto Antonio FRANCÉS VILLANUEVA: La función interventora y el contrato de obras: principales consideraciones.
- M^a Victoria JIMÉNEZ NAVARRO: Optimización de la Tesorería Municipal: estrategias para mejorar y reducir ineficiencias.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales

8.- Novedades bibliográficas

9.- Actualidad Informativa

EDITORIAL

A lo largo de este año se está llevando a cabo el Plan General de Acción del CEMCI 2026, tercero de los cuatro previstos para el período 2024-2027. El Plan General de Acción está elaborado por la Dirección del CEMCI y es la hoja de ruta estratégica que recoge las actividades, servicios y proyectos que, a lo largo de un año, se realizarán en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, así como los retos y objetivos que se quieren conseguir.

El Plan se elabora acorde con las necesidades de las entidades locales, manteniendo al CEMCI en altas cotas de calidad, eficacia, eficiencia, modernización e innovación y con actitud de superación y perfeccionamiento constante. Ello hace que sea un documento abierto a nuevos retos, ideas y actuaciones que puedan surgir durante el año.

El Plan General de Acción para el año 2026 incluye un conjunto importante de actividades y servicios realizados a través de sus pilares básicos de actuación, que son formación, investigación y documentación y publicaciones, y teniendo siempre como baluarte la mejora continua.

En esta ocasión les presentamos los contenidos que se han incluido en el número 68 de la Revista digital del CEMCI, por considerarse de interés, tanto por los temas tratados, como por los autores de los mismos, grandes profesionales que han colaborado en la edición de este número.

La sección Tribuna se inicia con un artículo de D. Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA, Tesorero Adjunto del Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga, que nos ofrece un interesante artículo titulado “Las dos vertientes de la función de asistencia de las Diputaciones Provinciales”, en el que analiza las funciones de apoyo a los municipios para suplir su escasa capacidad económica y de gestión que corresponden a las Diputaciones Provinciales.

A continuación, se ha incluido el artículo de D. Fernando FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Secretario General de la Diputación de Sevilla, que presenta un artículo sobre “El alma de la administración: la vocación de servicio público”, en el que el autor reflexiona sobre la razón de ser de la administración pública y su vocación de servicio al público.

Para terminar la sección, se incluye un trabajo sobre “Elaboración de ordenanzas municipales y mejora regulatoria” elaborado por Dña. María Jesús GIMÉNEZ SOLER, Jefa de la Oficina de Mejora Regulatoria y Asuntos Generales del Ayuntamiento de Valencia, en el que la autora expone la experiencia de trabajo que se ha llevado a cabo en el Ayuntamiento de Valencia en materia de mejora regulatoria.

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

Abre la Sección el Trabajo de D. Enrique Lorenzo ANDREU ZAMORANO, Interventor-Tesorero de la Administración Local, sobre “El recargo de viviendas residenciales desocupadas en el Impuesto de Bienes Inmuebles”, presentado para la obtención del Diploma de especialización en gestión financiera local.

A continuación le sigue el Trabajo de Evaluación de D. Antonio Alberto FRANCÉS VILLANUEVA, Interventor en el Ayuntamiento de El Viso del Alcor (Sevilla), titulado “La función interventora y el contrato de obras: principales consideraciones”, elaborado para la obtención del Certificado de Aprovechamiento del Curso El contrato de obras en las entidades locales.

Para finalizar presentamos el Trabajo de Evaluación de Dña. M^a Victoria JIMÉNEZ NAVARRO, Jefa de Servicio de Recaudación del Ayuntamiento de Málaga, elaborado para la obtención del certificado de aprovechamiento del Curso de estudios avanzados “Tesorería y Recaudación en las Entidades Locales”.

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

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

CEMCI

Tribuna

Revista digital CEMCI

Número 68/2025

LAS DOS VERTIENTES DE LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA

*Tesorero Adjunto del Patronato de Recaudación Provincial de la
Diputación de Málaga*

SUMARIO:

1. La función de Asistencia: Características.
 - 1.1. Estructura de la Administración local.
 - 1.2. La función de asistencia en perspectiva: el derecho comparado.
2. Sistematización de la labor de asistencia.
 - 2.1. Sistematización de la normativa: La asistencia técnica, económica y material.
 - 2.2. Las dos vertientes actuales: la asistencia (técnica y económica) y la prestación de servicios especializados.
3. La prestación de servicios especializados: obligaciones mínimas.
4. La cooperación jurídica, económica y técnica: obligaciones mínimas.
5. Conclusiones.

1.-LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA: CARACTERÍSTICAS

1.1.-Estructura de la Administración local.

Prescindiendo de regímenes especiales¹ la estructura básica de nuestra Administración local contempla dos entidades: el municipio y la provincia, cuya administración y gobierno corresponden, respectivamente, al Ayuntamiento y a la Diputación provincial. Ambas son consideradas Entidades Locales territoriales y conforman, tal y como establecía el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local,

¹ Los regímenes especiales contemplados en la propia Constitución son los regímenes forales, los Consejos y Cabildos insulares de las Islas Baleares y Canarias, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Comunidades Autónomas Uniprovinciales.

“un único nivel de gobierno local”, es decir, que los objetivos de ambas entidades deben de ser los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, la consideración y el reparto de funciones entre el municipio y la provincia es muy diferente. Así:

-El municipio es considerado la entidad básica de la Administración Local al que corresponden la práctica totalidad de competencias materiales propias locales. Esta consideración deriva de la noción iusnaturalista de municipio instaurado en toda Europa por la Revolución Francesa, considerándolo como una unidad natural de convivencia anterior al propio Estado. De esa concepción deriva el concepto de autonomía local y el haz de competencias materiales que le corresponden en la legislación. Sin embargo, el municipio así considerado resulta, en la mayoría de los casos una entidad de escaso tamaño y capacidad por lo que no puede prestar determinados servicios por sí solo y necesita el apoyo de administraciones superiores.

-Por el contrario, la provincia es considerada como una agrupación de municipios cuyos intereses no pueden ser diferentes de los municipios que la forman (STC 82/2020, de 15 de julio). De esta manera, sus competencias son básicamente instrumentales (no materiales) y se concretan en el apoyo jurídico, económico y técnico a los municipios para garantizar la efectividad de sus competencias materiales supliendo esa escasa capacidad. Es decir, la función de asistencia que es objeto de nuestro análisis.

1.2. La función de asistencia en perspectiva: el derecho comparado.

Resumiendo, en palabras comunes, a la Diputación corresponde el apoyo a los municipios para suplir su escasa capacidad económica y de gestión. Pero, para entender esa función de asistencia, parece conveniente ponerla en perspectiva, lo que podemos hacer, primero, planteando una serie de preguntas:

1ª La primera pregunta es obligada dado que fue objeto de debate político hasta hace poco: ¿esa función de asistencia es necesaria? ¿sobran las Diputaciones provinciales?

2ª Si la labor de asistencia supone el apoyo a los municipios, ¿qué nivel de asistencia necesitan nuestros municipios? ¿tienen mucha capacidad o poca capacidad?

3ª ¿Son los municipios similares en todos los territorios de España o hay diferencia entre ellos? Porque esto condicionará la función de asistencia en cada región.

4ª ¿Hasta dónde llega esa función de asistencia? ¿Es un simple apoyo a la actuación del municipio?, o, como dice la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ¿tiene que “Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”? En el primer caso, habría que delimitar concretamente su ámbito de actuación, en el segundo se convertiría en una actividad conceptualmente infinita.

5ª ¿Hasta qué nivel de población se debe prestar asistencia? Con carácter general se establece que será hasta los 20.000 habitantes, pero entonces, ¿qué relación debe tener la Diputación provincial con los municipios de más población que la señalada?

Vamos a intentar responder a las preguntas una a una en lo que podamos.

1ª ¿Sobran las Diputaciones?

Si examinamos el derecho comparado vemos que el esquema básico existente en España es el predominante en el resto de países del continente europeo. Es decir, una entidad municipal y una entidad supramunicipal. Así, en la mayoría de los mismos existe un segundo nivel de gobierno², tal y como podemos ver en la siguiente tabla. Además, dicho nivel de gobierno, en 17 casos, tiene funciones administrativas propias diferentes de las municipales (GIANLUCA GARDINI, 2022).

2 La verdadera alternativa a este esquema se produce en el Reino Unido (parte de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte). Allí existe una autoridad unitaria a la que corresponden la práctica totalidad de las competencias locales, si bien su tamaño y población se asemeja más a un ente supramunicipal que a un municipio. En Escocia existen 32 autoridades unitarias, teniendo la de menor población más de 20.000 habitantes y una media de alrededor de 170.000 habitantes. Gales e Irlanda del Norte cuentan, respectivamente con 22 y 11 autoridades locales unitarias respectivamente, con lo cual en función de su población la media de, aproximadamente, 142.000 y 171.000 habitantes. En Inglaterra, sin embargo, no se consideró conveniente establecer el sistema de autoridades unitarias (single tier system) en todo el territorio y, en muchos de ellos, existen dos niveles de gobierno (two-tier system).

PAÍS	GOBIERNOS SUPRAMUNICIPALES	PAÍS	GOBIERNOS SUPRAMUNICIPALES
Alemania	439 Kreise	Irlanda	29 County councils
Bélgica	10 Provincias	Italia	110 Provincias
Francia	101 Departamentos	Inglaterra	27 County Councils
Holanda	12 Provincias	Suecia	21 Condados
Lituania	10 Provincias	Eslovenia	12 Regiones
Finlandia	19 Regiones y 70 subregiones	Rumanía	41 Distritos
Polonia	380 Comarcas	Eslovaquia	8 Regiones
Croacia	21 Condados	Chequia	14 Regiones
Hungría	19 Provincias		

En todo caso, las funciones que asumen estos entes intermedios son diferentes según las características del Estado³, pero en general, realizan funciones de apoyo a los municipios, es decir, funciones de asistencia⁴. Sin embargo, esa función de asistencia también depende del tamaño de los municipios. Así, a mayor tamaño de los municipios, la labor de asistencia será menos importante y, a menor tamaño de los municipios, las necesidades de asistencia serán mayores.

2ª Tamaño de los municipios en España.

Si examinamos el tamaño de los municipios de nuestro país y lo comparamos con el del resto de países europeos, vemos que el tamaño de nuestros municipios es de los más reducidos de Europa, tal y como puede verse más abajo. Analizados los municipios de 27 países europeos, España ocupa el puesto 22 si los ordenamos de mayor a menor población media por municipio.

3 A destacar la similitud de las funciones del Kreis alemán con las Diputaciones provinciales españolas, sobre todo después de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local cuya regulación parece inspirada en la alemana.

4 Nuevamente la gran diferencia se produce en el mundo anglosajón (parte de Inglaterra e Irlanda) donde los County Councils asumen la gestión de la mayoría de los servicios locales.

N.º	Estado	N.º de Municipios	Población media	N.º	Estado	N.º de Municipios	Población media
1	Dinamarca	98	60.537	15	Eslovenia	212	9.985
2	Irlanda	95	54.677	16	Malta	68	7.971
3	Países Bajos	338	52.696	17	Alemania	10.789	7.819
4	Lituania	60	47.621	18	Italia	7.901	7.449
5	Suecia	290	36.281	19	Croacia	556	6.926
6	Portugal	308	33.985	20	Rumania	2.951	6.456
7	Grecia	325	31.982	21	Luxemburgo	105	6.293
8	Chipre	33	27.900	22	España	8.132	5.910
9	Bulgaria	264	24.423	23	Austria	2.091	4.354
10	Bélgica	589	19.956	24	Hungría	3.152	3.045
11	Finlandia	309	18.006	25	Eslovaquia	2.890	1.878
12	Estonia	79	17.289,67	26	Francia	36.527	1.864
13	Letonia	119	15.823,60	27	Chequia	6.249	1.733
14	Polonia	2.478	14.832,02				

La razón de ello es que a mediados del siglo XX la mayoría de los países europeos realizaron procesos de fusión de municipios cuya razón de ser, al contrario de lo que pudiera suponerse, fue la mejor prestación de los servicios derivados del Estado de Bienestar⁵. Efectivamente, el último impulso de fusión de municipios, que surgió en el contexto de la crisis económica iniciada en el año 2007 y la ulterior crisis de deuda, se introdujo como una fórmula de reducir el gasto público. Sin embargo, no fue esa la finalidad de las reducciones de municipios realizadas en el Norte de Europa durante el

⁵ Estas fusiones se realizaron mayormente en los países del Norte de Europa por lo que Hubert Heinelt la denominó Estrategia del Norte para luchar contra el inframunicipalismo. Por contraposición a ella, se denominó Estrategia del Sur, a las actuaciones de los países del sur de Europa, basada en la creación de entidades ad hoc para la prestación en común de servicios por los municipios (Mancomunidades, etcétera)

pasado siglo. Con la llegada del Estado del Bienestar y el principio de proximidad se observó que la estructura existente de pequeños municipios no era eficiente para la prestación de estos servicios, motivo por el cual se produjeron procesos de fusión en casi todos los países de Europa. Procesos de fusión que, en muchos casos, se produjeron en varias fases o de forma continua en el tiempo, es decir, más que un proceso era (o es) una política pública como otras.

Siguiendo a Ortega Gutiérrez (2023) algunos de los procesos de fusión fueron los siguientes:

PAÍS	AÑO INICIO PROCESO	N.º MUNICIPIOS	AÑO FINAL PROCESO	N.º MUNICIPIOS
Alemania	1950	24.272	1978	10.789
Suecia	1943	2.414	2010	290
Dinamarca	1960	1.389	2010	98
Bélgica	1961	2.663	2010	589
Grecia	1997	5.895	2011	325

Estos procesos no se produjeron en España, dado que simplemente no existía Estado del Bienestar en aquella época y, con la llegada de la democracia, el debate de la estructura del Estado se centró en el desarrollo de las CCAA. Finalmente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) trató de incentivar las fusiones por motivos económicos, pero hasta la fecha han sido anecdóticas.

3ª Diferencias entre los territorios de España.

Otra cuestión es la existencia de las diferencias territoriales en España. Efectivamente, tanto por cuestiones geográficas, demográficas, socioeconómicas e históricas, los municipios de las regiones de España presentan muchas diferencias como puede verse en la siguiente tabla. Esas diferencias existentes entre regiones también deben suponer la existencia de labores de asistencia diferentes. Así, este es uno de los

motivos, aunque no el único, por el que la actividad de las Diputaciones provinciales difiere tanto entre ellas.

NOMBRE	POBLACIÓN/MUNICIPIO	NOMBRE	POBLACIÓN/MUNICIPIO
Castilla León	1.060	País Vasco	8.821
Aragón	1.814	C. Valenciana	9.332
La Rioja	1.837	Andalucía	10.793
Castilla-La Mancha	2.230	Asturias	12.972
Navarra	2.432	Baleares	17.508
Extremadura	2.731	Canarias	24.693
Cantabria	5.730	Madrid	28.258
Cataluña	8.198	Región de Murcia	33.744
Galicia	8.612		

4ª ¿Qué alcance debe tener la asistencia?, aquí surgen muchas más cuestiones:

La asistencia es una función “difusa”, en el sentido de que se puede entender como un apoyo puntual, o como una garantía de la prestación del servicio. Si examinamos la regulación de la asistencia está plagada de conceptos indeterminados e interpretables como “cooperación”, “apoyo” o “asistencia” cuyos límites están lejos de estar claros.

Aparte de ello, en los entes instrumentales existe especialmente el peligro del denominado efecto zoo (Wallace Oates), es decir, la tendencia de estas entidades a realizar nuevas actividades y prestar nuevos servicios no existentes hasta ese momento, y que son accesorios, pero crecen hasta desdibujar la finalidad inicial de la institución. Este efecto zoo⁶ es otro de los motivos por los que las Diputaciones provinciales

⁶ En los entes instrumentales el efecto zoo se manifiesta con especial intensidad dado que no existe un control democrático directo por los ciudadanos, por ser la elección de los diputados indirecta y porque el coste se reparte entre

realizan actividades muy diferentes entre sí lo cual, además, era fomentado por la propia legislación dado que, hasta la LRSAL, no se establecían obligaciones concretas para las Diputaciones, de forma que esa cooperación y apoyo a los municipios era realizada por cada una como consideraba más conveniente⁷.

Se entiende que para contrarrestar este efecto zoo, la LRSAL estableció unas obligaciones mínimas de asistencia que deben de ser cumplidas por las Diputaciones. Sin embargo, dadas las enormes diferencias existentes entre los municipios de nuestro país, estas obligaciones son sólo un mínimo común denominador que debería ser completado por la legislación autonómica y por la normativa emanada de las propias Diputaciones.

5º Finalmente, existe el problema de los municipios que superan el umbral de asistencia de la Diputación que, en general, podemos cifrar en 20.000 habitantes. Ante el silencio normativo, ¿qué relación debe tener la Diputación con ellos? Estos municipios, en principio, están fuera del ámbito de la asistencia, sin embargo, sus concejales votan para la elección de los diputados provinciales y, de hecho, la Diputación les presta importantes servicios. Evidentemente, el servicio se presta a cambio de una contraprestación que es mayor, o debe ser mayor, en este tipo de municipios que en los municipios más pequeños (de menos de 20.000 habitantes). El peligro en este caso, sin embargo, es que el peso de los municipios de mayor tamaño condicione la prestación del servicio y, por ello, se olvide a los municipios pequeños que son a los que se les debe dar la asistencia. Parece evidente que la legislación no soluciona el problema de las relaciones de la Diputación con los municipios de más de 20.000 habitantes existiendo un vacío normativo importante.

En el derecho comparado, en diversos países, cuando los municipios superan determinada población dejan de formar parte de la correspondiente entidad supramunicipal. Así, por ejemplo, en Alemania, cuando el correspondiente Land

los contribuyentes de forma difusa. Es decir, no pagan impuestos que se relacionen directamente con las mayores actividades que realiza la entidad.

⁷ A mayor abundamiento, antes de la referida modificación existía como competencia propia de las Diputaciones el “fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia” lo que hacía que se diferenciase todavía más. El TC ya se había manifestado en que los intereses provinciales no son diferentes a los de los municipios que la forman y, finalmente, la LRSAL eliminó dicha competencia.

considera que un determinado municipio tiene capacidad suficiente para convertirse en una ciudad independiente, sale del ámbito del correspondiente Kreis. No existe una población específica u obligatoria para que se produzca este proceso, pero, conforme a las estadísticas, suele ocurrir cuando superan los 100.000 habitantes, que podemos usar como cifra de referencia.

2.-SISTEMATIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA.

2.1. Sistematización de la normativa: La asistencia técnica, económica y material

Con carácter general, históricamente, ni el legislador estatal ni el autonómico se ha preocupado demasiado de la función de asistencia. Hasta la LRSAL la regulación estatal era muy parca y no establecía obligaciones concretas. El legislador autonómico, en general, también fue muy parco en la regulación. Únicamente Galicia, Aragón y Andalucía se preocupan de establecer una regulación y, en el caso de las dos primeras, son regulaciones generalistas que datan de los años 90.

La regulación más actual y concreta, se halla en la Ley 50/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) que sistematiza la labor de asistencia y establece una serie de obligaciones para las Diputaciones provinciales andaluzas. La LAULA, de forma muy didáctica, sistematiza la función de asistencia en tres tipos:

1.-La asistencia técnica. Se trata de actuaciones de la Diputación en las que se apoya al municipio en el ámbito técnico. Es decir, aporta conocimiento, personal especializado o incluso elementos materiales a la actividad o servicios de un municipio (por ejemplo, elaboración de informes de asesoramiento, proyectos técnicos, informes técnicos, suministro de software, suministro de hardware o aparatos especializados, etcétera).

2.-La asistencia económica. Que supone la aportación de financiación para inversiones o servicios municipales (por ejemplo, Planes de Obras y Servicios u otros instrumentos que puede aprobar la Diputación). En muchas ocasiones se instrumenta también en forma de financiación incondicionada.

3.-La asistencia material. Es decir, aquellos casos en los que la Diputación provincial presta por sí misma el servicio al municipio. Entraría aquí la prestación de servicios especializados como el servicio de gestión tributaria y recaudación o prevención y extinción de incendios, pero también representación y defensa en juicio, por ejemplo.

2.2. Las dos vertientes actuales: la asistencia (técnica y económica) y la prestación de servicios especializados.

Sin perjuicio de que la diferenciación de la LAULA sistematiza bien la actividad de asistencia, desde nuestro punto de vista, la diferenciación que tiene mayor virtualidad es aquella que diferencia las actividades en función de que la asistencia sea un simple apoyo, o que sea la Diputación la que se responsabiliza de la organización del servicio y se relacione directamente con los ciudadanos, lo que conecta directamente con la evolución de la función de asistencia.

El nacimiento de la función de asistencia se produce con los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925. Antes de ello las Diputaciones provinciales realizaban más funciones de control de los municipios⁸. Dado el escaso tamaño de los municipios y, por lo tanto, su escasa capacidad técnica y económica se hacía necesario el apoyo de una entidad superior⁹.

Pero, tal y como se expuso con anterioridad, desde los referidos Estatutos hasta la actualidad, se produjeron cambios muy relevantes tanto en la sociedad como en el Estado y la Administración. La llegada del Estado del Bienestar y el principio de proximidad supuso un importante impulso a las competencias de los municipios. Esto hizo que la dimensión de estos se mostrase ineficiente para prestar los servicios de dicho Estado del Bienestar.

Efectivamente, el fundamento de la planta municipal en toda la Europa continental procedía de la Revolución Francesa y, para su concepción liberalista, era

⁸ García de Enterría decía que con estos dos Estatutos es cuando la Diputación provincial nace como verdadera entidad local.

⁹ Debe destacarse que el escaso tamaño de los municipios ha sido siempre un problema en toda la Europa continental dado que la propia Carta Europea de la Autonomía Local establece de forma insistente la necesidad de garantizar sus recursos.

esencial la existencia de representantes políticos en todos los núcleos de población de forma que se garantizase, de forma efectiva, su condición de ciudadanos. Sin embargo, dicha estructura del siglo XIX, se basaba en la inexistencia de comunicaciones y en las deficiencias de los medios de transporte, lo que la hacía disfuncional en el siglo XX dado que dichos hándicaps ya no existían y el reto ahora era prestar una serie de servicios que precisaban estructuras más adecuadas. Así, se plantearon dos soluciones: en el Norte de Europa la fusión de municipios (la denominada Estrategia del Norte); y, en el Sur de Europa, la creación de entidades asociativas para la prestación de determinados servicios en común, principalmente Mancomunidades (la denominada Estrategia del Sur).

España acogió la Estrategia del Sur y durante los primeros años de la democracia florecieron entidades asociativas para la prestación de servicios, señaladamente las Mancomunidades, sin embargo, esta Estrategia no resultó exitosa, mostrándose enormes problemas financieros y de funcionamiento. Con la LRSAL el legislador apostó por las Diputaciones también para la prestación de servicios de los municipios (a través de las denominadas facultades de coordinación), que se debe entender ya como la vía preferente para la prestación de los mismos.

Así, a efectos expositivos, diferenciaremos dos vertientes en la asistencia:

1.-El apoyo y cooperación jurídica, económica y técnica. Aquellos casos en los que la Diputación apoya la actuación de los municipios. Es decir, las asistencias técnica y económica de la LAULA

2.-La prestación de servicios especializados en los que la facultad de dirección y/o coordinación se delega en la Diputación provincial. Es decir, la asistencia material de la LAULA.

3. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS: OBLIGACIONES MÍNIMAS.

Siguiendo una tendencia que ya se estaba produciendo en el derecho comparado y también en nuestro país, la LRSAL impulsó la prestación de servicios “agrupados” a

través de las Diputaciones provinciales, entendiendo que dicha prestación debería ser ya la vía preferente en detrimento de otras entidades como las Mancomunidades.

Este tipo de prestación se diferencia de la función de asistencia, más que por su enunciación legal, por tratarse de un servicio independiente cuya organización ya realiza la Diputación por sí misma, de forma que no se trata de un apoyo al servicio prestado por el Ayuntamiento, sino la prestación directa por su parte organizando el servicio, lo que incluye tanto la relación directa con los usuarios como, en su caso, el cobro de tarifas. Normalmente esta forma de prestación cristaliza en la creación de un organismo especializado, en la práctica un organismo autónomo, o fórmulas de gestión compartida (consorcio u otro tipo de entidad).

La LRSAL establece varias vías para la prestación de servicios de este modo, si bien debe destacarse que en muchos casos la prestación por parte de la Diputación se inició con anterioridad a la propia norma. Así, dos son las vías por las que legalmente se habilita la prestación de estos servicios, siempre teniendo en cuenta que, nuevamente, el municipio puede elegir prestar el servicio por sí mismo (como decíamos las competencias del ente provincial son instrumentales de las del municipio).

1.-Competencias para la prestación de servicios con carácter subsidiario. La LBRL establece dos servicios que la Diputación debe prestar si los municipios no lo hacen:

- El tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes.
- Prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes.

Debe destacarse que la norma cuando habla de estos servicios dice “en particular”, es decir que se establecen como obligaciones mínimas, pero podrían prestarse de forma unificada otros que se consideren necesarios.

2.-La función de coordinación introducida por la LRSAL. Tal y como se ha dicho con anterioridad, la LRSAL apostó claramente por una coordinación o liderazgo, podríamos decir, de la prestación de servicios por parte de la Diputación provincial en detrimento de otras formas asociativas.

Así, introdujo en el artículo 26.2 de la LBRL, que se refiere a los servicios mínimos de los municipios, la necesidad de coordinación de dichos servicios por parte de la Diputación provincial en los municipios de menos de 20.000 habitantes¹⁰. Estas facultades de coordinación de los servicios se realizarán a partir de dos cuestiones clave:

1.-La coordinación será siempre voluntaria por parte del municipio por ser el titular de las competencias materiales. Esta voluntariedad fue considerada imprescindible por el Consejo de Estado para respetar la autonomía de los municipios y, finalmente, avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 111/2016, de 9 de junio.

2.-Estas facultades de coordinación se realizarán a través del “coste efectivo de los servicios”. La Diputación deberá estudiar el coste de los servicios por parte de los municipios de la provincia y propondrá una forma de prestación. Si el municipio se separa del *standar* que se determine, deberá justificar que puede prestar dicho servicio a un coste menor.

Sin perjuicio de que estas sean las vías establecidas en la LRSAL, lo cierto es que se trata de una tendencia nacida con anterioridad a la misma, que existe en otros países europeos y que ha tenido notable éxito en algunos servicios hasta el punto de que los organismos de las Diputaciones los prestan en municipios más allá del umbral de 20.000 habitantes establecido por la LRSAL. Ejemplos de estos servicios son:

-La gestión tributaria y recaudación voluntaria y ejecutiva (incluso gestión catastral, inspección tributaria y de multas de tráfico)

-La Prevención y Extinción de Incendios (establecido obligatoriamente por la LRSAL, pero cuyo ente especializado se había constituido en la mayoría de los casos con anterioridad)

-La Recogida y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos.

¹⁰ Concretamente se refiere a los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

c) Limpieza viaria.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público.”

Haciendo una pequeña estadística de los servicios anteriores¹¹, en aquellos casos en los que se ha creado una entidad para la prestación de los servicios por parte de la Diputación provincial, además de en los municipios de menos de 20.000 habitantes, existen delegaciones en la mayoría de los municipios de más de esa población, tal y como puede verse en la siguiente tabla.

SERVICIO	% Prestación directa de servicios por la Diputación en municipios > 20.000 habitantes
Gestión Tributaria y Recaudación	74,55 %
Prevención y extinción de incendios (Andalucía)	75,00 %
Recogida de residuos (Andalucía)	39,13 %
Tratamiento de residuos (Andalucía-municipios de más de 5.000 habitantes)	60,50 %

Tal y como se ha dicho, esta tendencia es generalizada en España y también en Europa por la que determinados servicios son “externalizados”¹² por los municipios en las Diputaciones provinciales. La base de ello es que los municipios observan que en determinados servicios la cercanía a los vecinos no aporta ninguna ventaja comparativa a su prestación en proximidad y que, por su carácter logístico o territorial, se prestan de forma más eficiente a una escala superior. En concreto las características que hacen que un servicio se preste mejor por una entidad supramunicipal podemos decir que son los siguientes:

1.-Alto grado de especialización técnica. - Se trata de servicios que suelen constituir una rama de actividad del Ayuntamiento, diferenciado del resto de áreas del mismo por su grado de especialización. Así, por ejemplo, el servicio de prevención y extinción de incendios.

¹¹ En el primer caso se han examinado organismos de recaudación de toda España, y en los otros dos únicamente en la CA de Andalucía.

¹² El término externalización no debe confundirse con “privatización”. La externalización es un proceso por el que se transfiere la realización de actividades o servicios a otra entidad, sea pública o privada, para poder centrarse en aquellos que son el núcleo de su actividad.

2.-Costes fijos importantes. - Esos costes fijos son los que hacen que la prestación de un servicio en un ámbito mayor genere importantes economías de escala. Así, por ejemplo, el servicio de tratamiento y/o recogida de residuos.

3.-Que su prestación en proximidad no aporte ningún valor añadido a la prestación del mismo. - Se trata de servicios que no pierden en calidad por ser prestados con una menor proximidad o incluso la prestación es más eficaz. Así, por ejemplo, el servicio de gestión tributaria y recaudación dado que el principio de territorialidad le hace ganar en eficacia.

Lo que hacen los Ayuntamientos en este tipo de servicios, de carácter menos “personal” y más logístico o territorial¹³, es externalizarlos en la Diputación provincial de forma que pueden centrarse en aquellos servicios en los que la proximidad sí aporta un mayor valor añadido.

Esta prestación de servicios directa por las Diputaciones, desde nuestro punto de vista aporta, además, un plus de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos de las mismas. Efectivamente, de las Diputaciones siempre se ha dicho que reciben unos recursos generales con finalidad de distribuirlos, de una u otra forma, entre los municipios, pero que no está claro que una parte importante de dichos fondos se pierda en burocracia o mala gestión o, en todo caso, se distribuya más con criterios políticos que otra cosa. Pero si la Diputación comienza a prestar servicios al usuario final, desaparece ese carácter de ente intermedio otorgando un plus de eficacia y eficiencia por destinar los fondos públicos directamente a los ciudadanos.

4. LA COOPERACIÓN JURÍDICA, ECONÓMICA Y TÉCNICA: OBLIGACIONES MÍNIMAS

Tal y como hemos dicho, el núcleo competencial de las Diputaciones es la función de asistencia, es decir, la cooperación jurídica, económica y técnica con los

¹³ VAQUER CABALLERÍA (2012, p. 147) citando a GIANNINI entiende que la mejor clasificación de los servicios locales se realizó por la Comisión Redcliffe-Maud cuyas conclusiones fueron publicadas en el año 1969 para la reforma del gobierno local en Reino Unido. Dicha clasificación diferencia entre servicios personales y territoriales. Los servicios personales serían aquellos que afectan directamente a la persona, como podrían ser la educación, sanidad, cultura, deporte, acción social, etc. Los servicios territoriales, por el contrario, destacan por su carácter logístico y porque su relación con la persona no es directa, sino que se realiza a través del territorio

municipios para que se hagan efectivas sus competencias materiales. Sin embargo, dicho lo anterior, ya nos encontramos con un primer problema que es concretar este apoyo. Efectivamente, la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios es conceptualmente infinita e inabarcable, por lo que debe ser objeto de concreción.

Así, hasta la aprobación de la LRSAL, la Asistencia de las Diputaciones adolecía de una clara indefinición, pero con dicha norma se establecieron diversas obligaciones concretas. Aparte de este contenido mínimo, que algunas CCAA han incrementado, la regulación provincial suele diferenciar por grupos de municipios (hasta 1.000 habitantes, de 5.000 a 10.000 y de 10.000 a 20.000).

Siguiendo a MERINO ESTRADA (PAREJO ALFONSO y otros, 2017) vamos a tratar de exponerlas a continuación, concretando en cada una de ellas el contenido mínimo que establece la LRSAL:

1.-La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

La obligación concreta, por lo tanto, es el ejercicio funciones públicas de secretaría e intervención en municipios de menos de 1.000 habitantes. Esta función debería incluir celebración de Plenos o la elaboración de la cuenta general en el ámbito contable.

En el ámbito andaluz la LAULA amplía esta obligación en su artículo 14.2.e) incluyendo la “Suplencias en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes”. Nótese, sin embargo, que la LRSAL utiliza la palabra “garantizará”, lo que supone que son cuestiones que pueden llegar a ser directamente exigibles a las Diputaciones provinciales.

2.-La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

Tal y como se enuncia, esta competencia parecería una competencia material propia de las Diputaciones, sin embargo, si nos fijamos bien, la palabra “cooperación” pone de manifiesto que, nuevamente, se trata de una función que debe realizarse en función de las competencias materiales del municipio.

El carácter abierto de esta competencia hace que se ejecute con fórmulas muy diferenciadas en cada provincia, lo cual no es ajeno a las diferencias geográficas, demográficas y socioeconómicas de los diferentes territorios de nuestro país. Esta función dinamizadora puede ser muy relevante en relación con los pequeños municipios en el impulso de iniciativas que evite dejarlos al margen de los cambios socioeconómicos que se vayan produciendo. Así, se ha utilizado, tal y como se ha dicho para cuestiones muy diversas como el desarrollo turístico, promoción de actividades tradicionales, ayudas a autónomos y empresas, etcétera.

3.-La prestación de los servicios de administración electrónica y de contratación centralizada, en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

-En relación con la Administración Electrónica las Diputaciones han sido especialmente activas y exitosas, desarrollando programas informáticos propios o adquiriendo el servicio en el mercado.

-En relación con la contratación centralizada el servicio la prestación no es tan completa, habiéndose establecido Tribunales de Recursos Contractuales y centralizando diversos tipos de contratación o aportando Pliegos tipo.

4.-Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Este es, seguramente, el servicio que con más éxito han prestado las Diputaciones. En este sentido, todas las Diputaciones de régimen común prestan el servicio desbordando absolutamente los términos de la asistencia planteada en la normativa. Por ejemplo, todos ellos prestan el servicio de gestión tributaria que ni siquiera aparece mencionada en la norma y se presta a municipios de población superior a los 20.000 habitantes. Este es uno de los servicios que se prestan ya no como un apoyo

a la actuación del municipio, sino como un auténtico servicio en el que la Diputación (normalmente a través de una entidad especializada) lo presta relacionándose directamente a los ciudadanos.

5.-Apoyo en la selección y formación del personal de los pequeños municipios. En relación con la formación del personal, las Diputaciones provinciales suelen aprobar un Plan de Formación para los municipios. En algunas ocasiones esta función ha tenido extraordinario desarrollo creándose incluso organismos especializados.

En relación con la selección de personal la Diputación a requerimiento de los Ayuntamientos suele “aportar” miembros para dichos tribunales. Debe destacarse que esta función puede ser muy relevante en la formación de técnicos no jurídicos (informáticos, ingenieros, arquitectos, etcétera).

5.-CONCLUSIONES

1.-La función de asistencia de las Diputaciones es necesaria en la actualidad, dado el escaso tamaño de los municipios que supone que no tengan capacidad suficiente para garantizar la prestación de determinados servicios.

2.-La principal diferenciación en la forma de realizar la función de asistencia por la Diputación es la que distingue:

- Los casos en los que el municipio sigue prestando el servicio y la Diputación únicamente aporta apoyo jurídico, económico y/o técnico

- Los casos en los que es la Diputación la que organiza el servicio y lo presta relacionándose directamente con los usuarios. Esta puede ser una vía importante para el uso eficaz y eficiente de los recursos generales que recibe la Diputación, dado que su carácter de ente instrumental “que únicamente distribuye fondos” se difumina para convertirse en una prestadora de servicios al ciudadano.

3.-Desde la LRSAL se establecen unas obligaciones mínimas a las Diputaciones provinciales para evitar que los fondos públicos se destinen a finalidades no alineadas con las finalidades de la misma (“efecto zoo”). A la hora de valorar la función de

asistencia de las Diputaciones es esencial que se controle el cumplimiento de dichas obligaciones mínimas.

4.-Es necesario que cada Diputación regule adecuadamente la función de asistencia para que, sin descuidar los mínimos de la LRSAL, la misma se adecúe a las circunstancias de los municipios de la provincia sin caer en el efecto zoo.

5.-Es necesario regular el papel de la Diputación en los municipios de más de 20.000 habitantes, dados los importantes servicios que se les presta en la actualidad.

6.-Finalmente, la LRSAL realizó una apuesta decidida por las Diputaciones provinciales cuya potencialidad todavía no ha sido exprimida y supondría tanto un apoyo enorme para los pequeños municipios, como una mejora importante en la utilización de los fondos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

CADAVAL SAMPEDRO, M. y CARAMÉS VIÉITEZ, L. "La Supramunicipalidad. Organización y financiación", *Papeles de economía española*, 2008, n.º 115, pp. 39-54.

DE LA QUADRA-SALCEDO, T. "El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del Título VIII", *Documentación Administrativa, nueva época*, 2016, n.º 3, pp. 1-19.

DURÁN GARCÍA, F.J. *La fusión de municipios como estrategia*. 1ª ed. Madrid: Dykinson, 2016.

ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J. *La Reforma de la Administración Local y el futuro de las Diputaciones Provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, 2024. Colección Temas de Administración Local, 121.

GARDINI, G.L. "Las provincias italianas en la encrucijada", *Acento Local*, Fundación Gobierno y Democracia Local. [Consulta: febrero 2024]. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/las-provincias-italianas-en-la-encrucijada/>

HEINELT, H. "Posibles reformas de la estructura del institucional del Gobierno local en España en el seno del ""Estado de las Autonomías"". Perspectiva

comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea", *Documento técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, pp. 13-65. Madrid: Fundación Gobierno y Democracia Local, 2012.

ORTEGA GUTIÉRREZ, D. "Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente de la gobernanza local", *Revista General de Derecho Administrativo*, 2023, n.º 62, pp. 1-23. Disponible en: <https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1513756>

PAREJO ALFONSO, L. (dir.), ARROYO GIL, A. (coord.) y OTROS. *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Serie Claves del Gobierno Local. Fundación Gobierno y Democracia Local, 2017.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. "Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2014, n.º 2 julio-diciembre, pp. 131-145.

SÁNCHEZ MORÓN, M. "¿Deben suprimirse las Diputaciones provinciales?", *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2017, n.º 65, pp. 46-61.

TAJADURA TEJADA, J. "El futuro de las Provincias y las Diputaciones provinciales ante una reforma de la Constitución territorial", *UNED Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp. 229-256.

VAQUER CABALLERÍA, M. "Los servicios atinentes a la persona en el Estado social", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11 (septiembre-diciembre, 2000).

VELASCO CABALLERO Y OTROS. *Gobiernos locales en estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. 1ª ed. Catalunya: Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.

VARIOS AUTORES. "Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario", Fundación ¿Hay Derecho? [en línea], 2016. [Consulta: mayo 2023]. Disponible en: https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_InformeDiputaciones_vf-1.pdf

EL ALMA DE LA ADMINISTRACIÓN: LA VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Fernando FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO

Secretario General de la Diputación de Sevilla

Secretario del Consorcio Provincial de Aguas de Sevilla. Secretario de los Consejos de Administración de las Sociedades Mercantiles Provinciales

SUMARIO:

Introducción.

1. ¿Qué significa que algo tenga alma?
2. Principios éticos: el alma expresada en normas.
3. La dimensión humana del servicio público.
4. Aspectos en los que se manifiesta el alma de la administración.
5. Beneficios de una administración con "alma".
6. Cuando la administración pierde el alma.
7. Claves para recuperar el alma.
8. La vinculación de las religiones con la ética de la Administración y sus servidores públicos.
 - 8.1. Marco Conceptual: Ética, Valores y Principios en la Administración Pública.
 - 8.2. Perspectiva Cristiana: Amor al Próximo, Justicia y Servicio.
 - 8.3. Perspectiva Hindú: Dharma, Karma y Seva.
 - 8.4. Perspectiva Sintoísta: Armonía, Sinceridad y Empatía.
 - 8.5. Perspectiva Islámica: Justicia, Fideicomiso y Consulta.
9. Conclusión generales.
10. Conclusiones propositivas.

INTRODUCCIÓN

"La burocracia desarrolla el espíritu de la impersonalidad sin rostro." — **Max Weber**

Llevamos años hablando y reflexionando sobre el cuerpo de la Administración, su aspecto formal exterior pero muy pocos se han interesado, por su interior, por su esencia, por su razón de ser teleológica, en definitiva, por su alma. En los análisis de la Administración, tenemos la misma inclinación que en la de las personas: la prevalencia del “culto al cuerpo” muy por encima de los preocupados por el “culto al alma”. Este culto al cuerpo de la administración se visualiza en los cientos de cursos, jornadas y seminarios sobre sus recursos humanos, en lo referente plantillas, RPT, planes de ordenación de recursos, o en sus competencias, como urbanismo, contratación pública, responsabilidad patrimonial..., y mil asuntos más que solo han tratado a la Administración desde fuera, pero poco desde dentro. Aunque cuerpo y alma puedan parecer, en principio, dos conceptos contrapuestos, están llamados a convivir y complementarse.

Podríamos extrapolar “*mutatis mutandi*” el concepto del alma en el ser humano a las organizaciones y, en concreto, a la Administración. Así podemos afirmar que, si el alma del ser humano se considera como la parte intangible que habita en el cuerpo que nos da la capacidad de pensar y de sentir, capaz de dar vida al organismo y es la esencia inmaterial que define al individuo y a la humanidad, el alma de la Administración se refiere a los valores, la ética y la misión que guían a ésta en su cometido social.

Con estas reflexiones tratamos de analizar la influencia del alma sobre la actuación de las organizaciones que la albergan¹. Y en esta reflexión son indiferentes las creencias de cada uno: religioso, agnóstico o ateo. Todos las pueden asumir como propia.

El punto de partida ha sido el análisis de muchas situaciones y experiencias, nacionales e internacionales, vividas al comprobar que, si bien hay países, culturas,

¹Javier Fernández Aguado. “El alma de las organizaciones”. Capital Humano nº 218, pág. 44. febrero de 2008.

tradiciones y formas distintas, hay un fondo común a todas ellas, la misma esencia que se puede identificar.

La pregunta que podemos hacernos no es técnica ni jurídica, sino profundamente humana y filosófica: ¿tiene alma la Administración? Demostrar científicamente que existe el alma es casi imposible por su cercanía con conceptos religiosos basados más en creencias que en evidencias científicas.

En estos tiempos de la globalización, del internet de las cosas y de la inteligencia artificial, hablar del alma de una organización es tarea compleja. En un tiempo donde muchas veces la administración pública se percibe como lenta, fría, distante o excesivamente burocrática, esta pregunta cobra más sentido que nunca. ¿Está la administración al servicio de la persona, o se ha convertido en un sistema que se sirve a sí mismo? ¿Dónde reside su humanidad, su ética, su vocación?

No pretendemos dar respuestas cerradas, sino abrir caminos de reflexión, inspirar un cambio de mirada y profundizar en el alma de la Administración, si la tiene, e incluso buscar una vinculación con connotaciones religiosas que hacen de la ética y los principios de las religiones más extendidas un nexo común con el funcionamiento de la Administración y los servidores públicos.

Y las empresas, ¿tienen alma?²

Las empresas con alma son un modelo emergente en el mundo empresarial que busca ir más allá de la simple generación de beneficios económicos. Estas empresas adoptan una filosofía empresarial centrada en el impacto social y ambiental positivo, además de la rentabilidad financiera. En el ámbito de la empresa, esta búsqueda introspectiva se conoce como “Feeling Management” (o gestión de los sentimientos organizativos) y plantea la necesidad de analizar y modificar los sentimientos colectivos de un grupo o de un equipo, en función de la situación y las necesidades específicas de una organización.

²Merece la pena destacar en este ámbito el trabajo de Ramón J. Fonte “El Alma de la empresa”. 2020. Amazon.

1. ¿QUÉ SIGNIFICA QUE ALGO TENGA ALMA?

"El alma es aquello por lo que vivimos, sentimos y pensamos." — Aristóteles

Para entender las ideas que pretendo exponer con este estudio debemos apartarnos del concepto de alma en un sentido religioso, y situarlo en el ámbito de lo filosófico y simbólico. Tener alma es tener esencia, propósito, sentido. El alma está más relacionada con la inteligencia que con la consciencia y, por ello, es más humana que animal.

El alma podemos definirla, a nivel personal, como el conjunto de creencias y convicciones que ha construido en su interior una persona, y la que la hace ser, estar y actuar en un sentido u otro. Los comportamientos, los principios, los valores y todo lo que rodea a la personalidad de una persona es el reflejo de esa arquitectura de creencias.

Esa definición, reflejada o exportada al ámbito de la administración pública, conlleva a considerar que el alma está en su misión de servicio público, en su vocación ética, en su orientación al bien común. No es una maquinaria técnica: es una herramienta al servicio de la dignidad humana. Cuando una institución actúa desde sus valores, con empatía y responsabilidad, podemos decir que tiene alma. Cuando se vuelve indiferente, ciega, automática, pierde esa alma, aunque siga funcionando por inercia, a la que podríamos calificar como una "institución zombi". En general, las organizaciones que logran disponer de alma y la mantienen viva son duraderas y eficaces. Las otras pueden ser que prolonguen su presencia, pero difícilmente serán líderes en sus sectores.

El alma de la administración implica:

- Una visión clara: La administración debe tener una visión a largo plazo sobre cómo la organización quiere impactar en su ámbito de actuación.
- Valores sólidos: La organización debe definir sus valores y utilizarlos como guía para la toma de decisiones.

- **Ética en la práctica:** La administración debe actuar con integridad y responsabilidad social, tanto en sus relaciones internas como externas.
- **Enfoque en la gente:** La administración debe reconocer y valorizar a las personas que forman parte de la organización, tanto empleados como ciudadanos.
- **Impacto positivo:** La administración debe buscar generar un impacto positivo en la sociedad.

2. PRINCIPIOS ÉTICOS: EL ALMA EXPRESADA EN NORMAS

“Los valores organizacionales no solo sirven de guía para las decisiones estratégicas, sino que también permiten a las organizaciones operar de manera eficiente” - Chatman, Bansal.

El alma de la administración no es una metáfora vacía: tiene base legal. Veamos algunos ejemplos.

- Constitución Española de 1978.

- Artículo 103: "La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."

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

- Establece los principios generales del procedimiento administrativo:
 - Transparencia
 - Eficiencia
 - Buena fe
 - Confianza legítima
 - Economía procesal

- Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- Título Preliminar: Principios generales.
- Artículo 3: Principios de actuación y funcionamiento del sector público.

- RD Legislativo 5/2015 de 30 de octubre, Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP)

El TREBEP recoge principios éticos claros:

- Servicio a los intereses generales.
- Respeto a la legalidad, imparcialidad, integridad, objetividad.
- Transparencia, austeridad, ejemplaridad, eficacia.
- Respeto a los ciudadanos, al medio ambiente, al bien común.

Además, se recogen principios de conducta:

- Trato respetuoso y no discriminatorio.
- Abstención ante conflicto de intereses.
- Uso adecuado de recursos públicos.
- No aceptación de regalos ni favores.

- Leyes específicas por ámbitos de actuación:

- En leyes que regulan sectores específicos (sanidad, educación, medio ambiente, etc.), también se pueden encontrar principios que reflejan la finalidad y los valores que deben guiar la actuación administrativa en esos campos concretos.

3. LA DIMENSIÓN HUMANA DEL SERVICIO PÚBLICO

“Lo contrario de lo ético no es lo inmoral, sino lo indiferente.” — Fernando Savater

El alma de la administración se expresa a través de las personas. Son los empleados públicos quienes le dan rostro, voz y corazón a lo público. Un empleado público o responsable político (un servidor público) no es solo un engranaje: es un agente ético, un cuidador del bien común. Tiene en sus manos decisiones que pueden

cambiar la vida de las personas: aprobar una ayuda, tramitar un recurso, sancionar o proteger.

El contacto con el ciudadano es donde más se siente la presencia —o ausencia— del alma administrativa. ¿Hay empatía? ¿Hay escucha? ¿Se percibe vocación?

Por otro lado, las organizaciones en general, y la Administración en particular, deben desarrollar un alma que motive a quienes dedican esfuerzo a sacarlas adelante. La consideración del trabajo como una transacción entre horas trabajadas y salario es una visión demasiado miope. Marx decía que la mayor culpa de los capitalistas era el robo de la plusvalía a los trabajadores, pero entendida ésta como ese plus de esfuerzo, de entrega, de generosidad que se vuelca en cada actuación.

Por tanto, la dimensión humana del servicio público necesita entusiasmo, positivismo... ilusión. La desilusión provoca tristeza colectiva y desánimo que, además, se transmite y se “pega” de unos a otros, y la consecuencia es la ralentización cuando no la paralización de la organización. Lo más triste de todo es mantener aquello que algún día tuvo fuerza y fue novedoso y que se mantiene repetitivamente por la incapacidad de generar novedad desde la ilusión.

“Siempre triunfa el entusiasmo sobre quien no está apasionado”. Fichte

En ese entusiasmo está la clave para consecución de objetivos valiosos. Así describió José Alfonso de Polanco a Ignacio de Loyola, del que fue su secretario durante muchos años:

“Valentía para emprender, fortaleza para mantener el rumbo, prudencia para sortear obstáculos”

Así que podemos concluir esta idea afirmando que "La administración tiene alma... cuando tú se la das."

4. ASPECTOS EN LOS QUE SE MANIFIESTA EL ALMA DE LA ADMINISTRACIÓN

- **Valores organizacionales:** Son los principios fundamentales que definen cómo la organización se comporta y cómo interactúa con su entorno.
- **Misión y visión:** La misión describe el propósito de la organización, mientras que la visión define el futuro que desea alcanzar.
- **Ética social:** La transparencia, la responsabilidad social y la integridad son fundamentales para construir la reputación de la organización.
- **Cultura organizacional:** La cultura refleja los valores y las creencias compartidas por los empleados, creando un ambiente de trabajo que fomenta la innovación y el compromiso.
- **Liderazgo con valores:** Los líderes que ejemplifican los valores organizacionales inspiran a los demás y crean un ambiente de confianza y respeto.

4.1. La falta o insuficiencia de comunicación en las organizaciones como causa de pérdida del alma.

La comunicación en el seno de las organizaciones como clave del sistema. Me gustaría detenerme algo más en este punto. La falta o insuficiencia de comunicación entre amigos, familiares o matrimonios es perfectamente exportable al ámbito de las organizaciones y, por tanto, de las administraciones públicas. Y la verdadera falta de comunicación no es pasiva, sino activa. Es decir, no es tanto la falta de la capacidad de escuchar como la incapacidad de formular de preguntas, es decir, sencillamente, de preguntar. En las organizaciones las personas no preguntan; los colaboradores o subordinados no preguntan a sus directivos o superiores y viceversa. Casi nadie se pregunta si algo está bien o mal, o porqué se hacen las cosas repetitivamente sin replantearse por qué se llevan haciendo así durante años, o qué podemos hacer para mejorar o qué sistema de evaluación tenemos en la consecución de qué objetivos. Esta

falta de preguntas y, por tanto, de comunicación debilita a la organización y, por tanto, en el ámbito público, a las administraciones públicas.

Y es que la interacción humana a través de la comunicación genera orden, sinergias y coordinación, por el contrario, la falta de comunicación lleva a la anarquía organizativa y al caos de estructuras y procesos, tanto de toma de decisiones como de gestión de procedimientos y expedientes. Es, precisamente, esa falta de comunicación la que va degradando y corroyendo las relaciones entre las personas de la organización, y que, a la vez, es el germen de la aparición de conflictos e incomprensiones.

4.2. El concepto de la “zona ciega” como entorpecedor de la búsqueda del alma.

Joseph Lut y Harry Ingham de 1955 trabajaron en un modelo para entender los procesos de interacción humana, que se denominó la “Ventana de Joharry”. De este modelo surgió la teoría de la “zona ciega”. La zona ciega es aquella que nosotros no podemos ver de nosotros mismos pero las demás personas sí pueden ver.

Nosotros mismos no podemos vernos de la misma forma que nos ven los demás. Es decir, nosotros podemos ver todo lo demás, menos a nosotros mismos; podemos ver cómo reaccionan los demás respecto a mi comportamiento, ante mis ideas, ante mis actitudes, puedo ver los resultados de mi comportamiento, ideas o actitudes, pero no puedo ver mi comportamiento en sí. Lo que sí tenemos es una autopercepción de nosotros mismos, o es decir nosotros creemos conocer cómo somos, cómo nos comportamos, cómo interaccionamos con los demás, cómo pensamos, en qué posición estamos, pero no siempre esa autopercepción se corresponde con la que los demás tienen de nosotros. Por lo tanto, ¿cómo podemos saber que nuestra autopercepción es real si nosotros no podemos vernos a nosotros mismos? Pongamos dos ejemplos.

a) En cierta ocasión un directivo narraba una circunstancia respecto a una persona de su equipo. Era una persona que llevaba poco tiempo trabajando en la organización y tenía un rendimiento muy bajo igual que pasaba en el departamento en el que había estado trabajando anteriormente y sus evaluaciones eran bajas. El directivo en su narración indicaba que el problema que tenía esa persona era que pensaba que todo lo

hacía bien, que él no era el problema, sino que el problema eran los demás, que no hacían bien su trabajo y eso, según él creía, repercutía negativamente en el suyo. Era una persona compleja de tratar a nivel personal y profesional, con un punto importante de inflexibilidad y, además, no escuchaba. Entonces la pregunta es ¿cómo es posible que una persona que no hacía bien su trabajo pensará que lo hacía bien? La respuesta es clara: por su “zona ciega”. La segunda pregunta es obvia: ¿por qué estaba así? Pues porque nadie en su departamento anterior se había atrevido a decirle la verdad de su situación: la distorsión que tenía de la realidad que él percibía pensando que hacía bien su trabajo y lo mal que lo desarrollaba. Y esa circunstancia él no la percibía debido, precisamente, a su zona ciega.

b) En mí ya dilatada experiencia profesional en el seno de la administración pública, y con la capacidad de analizar los diferentes niveles de la organización con los que he trabajado, en cierta ocasión traté con directivos intermedios que estaban muy quemados en el trabajo, con una alta dosis de presión, tanto de sus superiores como de sus subordinados. Estos directivos intermedios solían quejarse frecuentemente de que no se sentían apoyados por sus propios jefes, que no se sentían motivados y que por tanto estaban frustrados en el trabajo. Más tarde estuve con sus jefes directos y no tuve la sensación de que se comportarán tal como decían los directivos intermedios. En ese proceso, y para analizar más profundamente la situación, mantuve otra reunión con los jefes intermedios les pregunté si para ellos la motivación era importante, concluyendo todos de forma taxativa que por supuesto la motivación era un concepto fundamental. A reglón seguido les pregunté si ellos a su vez motivaban a sus colaboradores y, con cara de asombro, contestaron al unísono que claro que sí, que ellos motivaban siempre a sus trabajadores. Ante esa afirmación les hice la última pregunta: ¿cómo puede ser entonces que cuando estuve con vuestros colaboradores me dijeron que no les motivabais, que no se sentían apoyados y que tenían una cierta frustración en el trabajo? El silencio se hizo ruidoso; todos se quedaron perplejos entre ellos. La respuesta fue que no tenían idea, que no sabían que sus colaboradores pensaban de ellos que no les motivaban. Igual pasaba con los altos jefes respecto a los jefes intermedios pues pensaban que ya

estaban motivando a sus jefes intermedios pero lo que veían precisamente sus subordinados era lo contrario, que no hacían nada para motivarles.

Ese es el gran problema de la zona ciega y de la falta o insuficiencia de comunicación como referíamos antes.

Podemos hacernos una prueba a nosotros mismos. Grabémonos con una cámara de video y analicemos cómo nos vemos en él. Normalmente cuando nos vemos en un video no nos reconocemos, nos vemos extraños, hasta distintos desde el punto de vista físico, incluso nuestra propia voz la oímos diferente a como nos oímos a nosotros mismos normalmente.

Además, la zona ciega permite comprobar cómo nos comportamos de diferente manera según el entorno en el que nos encontremos. Somos adaptativos al entorno. No somos iguales cuando actuamos como directivos, como amigos, como subordinados, o con nuestra propia familia. Precisamente esa capacidad adaptativa de amoldarnos al entorno nos puede servir como instrumento para la mejora respecto al entorno profesional en el que nos encontremos.

Por tanto, el ser conscientes de nuestra zona ciega a nivel profesional nos va a permitir empezar desde cero, poniendo en duda mi autopercepción y lo que pienso sobre lo que estoy haciendo y cómo lo estoy haciendo.

5. BENEFICIOS DE UNA ADMINISTRACIÓN CON "ALMA"

- **Mejor clima laboral:** La identificación de los empleados con los valores de la organización crea un ambiente de trabajo más positivo y motivador.
- **Mayor compromiso y lealtad:** Los empleados se sienten más comprometidos con una organización que refleja sus propios valores.
- **Mejor reputación:** La ética y la responsabilidad social de la organización contribuyen a construir una imagen positiva y a ganar la confianza de los ciudadanos.

- Mayor éxito a largo plazo: Las organizaciones que se basan en una sólida cultura y valores suelen ser más resilientes y capaces de adaptarse a los cambios.
- Cuando la dimensión humana de una organización está ampliamente definida, abarcando su propósito, valores, misión, visión y cultura, se agiliza intrínsecamente el proceso de toma de decisiones. En tales contextos, los componentes fundamentales de la dimensión humana ya han sido objeto de una deliberación exhaustiva, lo que integra el pensamiento crítico en el tejido de la organización. Esta claridad actúa como marco orientador, permitiendo una toma de decisiones rápida y alineada. Así, una dimensión humana bien articulada facilita y acelera la toma de decisiones, reflejando los principios básicos de la organización en cada acción emprendida.

En resumen, el "alma de la administración" es la esencia de la organización, la que le da vida y le permite avanzar hacia sus objetivos de manera sostenible y con un impacto positivo en el mundo.

6.- CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PIERDE EL “ALMA”

*“La banalidad del mal es la obediencia ciega, sin pensar.” — **Hannah Arendt***

Porque la Administración, cuando pierde el alma, se deshumaniza. Y cuando se reencuentra con su esencia, puede ser uno de los mayores instrumentos de justicia y cohesión social que tiene una sociedad democrática. Así cuando pierde su alma:

- Se convierte en una estructura rígida, ciega, deshumanizada.
- Prevalece el trámite sobre el sentido.
- La corrupción, la arbitrariedad o la negligencia encuentran terreno fértil.
- El ciudadano se siente invisible, pequeño, impotente.

Una administración sin alma puede cometer injusticias invisibles, no por maldad, sino por falta de conciencia.

Podemos reflexionar que el hundimiento de muchas organizaciones, e incluso imperios, no ha sido por las fuerzas de las armas, o por el número de personas implicadas, sino por la pérdida del alma que impulsaba la unidad de ese grupo de personas en torno a un ideal compartido.

7. CLAVES PARA RECUPERAR EL ALMA

"Recuperar la ética en lo público es devolverle el alma a la democracia." **Adolfo Pérez Esquivel**

¿Cómo podemos revivir el alma de lo público?

1. Formación ética y humanista: no solo aprender leyes, sino reflexionar sobre su finalidad.
2. Liderazgos vocacionales y ejemplares: quien dirige con ética, contagia.
3. Escuchar más, gestionar mejor: participación ciudadana real.
4. Evaluar el impacto humano de las políticas: más allá de indicadores técnicos.
5. Innovación con valores: la tecnología no debe alejar, sino acercar.

8. LA VINCULACIÓN DE LAS RELIGIONES CON LA ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SUS SERVIDORES PÚBLICOS

"El buen gobierno no es aquel que hace muchas cosas, sino el que hace lo necesario con justicia." —
Montesquieu

La Administración Pública, en su esencia, es el brazo operativo del Estado, encargado de materializar las políticas y garantizar el bienestar de la ciudadanía. Su legitimidad y eficacia descansan fundamentalmente en la confianza que los ciudadanos depositan en sus instituciones y en quienes las sirven: los servidores públicos. Esta confianza no es un mero accidente, sino el resultado directo de la adhesión a un sólido

marco ético, sustentado en valores y principios que guían la conducta tanto en la interacción con los ciudadanos como en las relaciones internas.

La presente reflexión se propone explorar de manera estructurada este entramado ético, analizando su significado y trascendencia, y estableciendo un diálogo con las enseñanzas fundamentales de cuatro grandes tradiciones religiosas: el cristianismo, el hinduismo, el sintoísmo y el islam. El objetivo es identificar convergencias y particularidades en sus postulados éticos y cómo estos pueden enriquecer la comprensión y la práctica de la buena gobernanza y el servicio público responsable. Esta reflexión permitirá una exploración detallada de cada perspectiva religiosa y su aplicación en los dos ámbitos de relación de las AAPP: con los ciudadanos y entre los propios servidores públicos.

8.1. Marco Conceptual: Ética, Valores y Principios en la Administración Pública.

La ética en la administración pública se refiere al conjunto de normas y principios morales que deben guiar la conducta de las instituciones y los individuos que las integran. Va más allá del mero cumplimiento de la ley, adentrándose en el terreno de lo que es correcto, justo y deseable en el ejercicio del poder y la prestación de servicios.

Los valores son las creencias fundamentales que inspiran y orientan las acciones de la administración y sus servidores. Estos valores, como la justicia, la equidad, la transparencia, la eficiencia y el respeto, actúan como faros que iluminan el camino hacia una administración pública íntegra y al servicio del bien común.

Los principios, por su parte, son las directrices específicas que se derivan de estos valores y que proporcionan un marco operativo para la toma de decisiones y la actuación cotidiana. Principios como la imparcialidad, la legalidad, la rendición de cuentas y la buena fe son pilares esenciales de una administración pública confiable.

La internalización de la ética, los valores y los principios son vitales para construir y mantener la confianza ciudadana, asegurar la legitimidad de las instituciones y garantizar la calidad de los servicios públicos.

8.2. Perspectiva Cristiana: Amor al Próximo, Justicia y Servicio.

El cristianismo, con su mensaje central de amor a Dios y al prójimo (Mateo 22:37-39), ofrece principios éticos profundos para la administración pública:

El amor al prójimo se traduce en la obligación de priorizar el bienestar de todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables impulsando políticas inclusivas, la atención a las necesidades sociales y un compromiso con la justicia distributiva.

La justicia, un tema recurrente en las Escrituras (Miqueas 6:8), exige la creación y aplicación de leyes equitativas, la lucha contra la corrupción y la garantía de igualdad de oportunidades.

El servicio, ejemplificado en la vida de Jesús (Marcos 10:45), insta a los servidores públicos a adoptar una actitud de humildad y dedicación al bien común, priorizando las necesidades de los ciudadanos por encima de intereses personales.

En las relaciones internas, el cristianismo promueve el amor fraternal, la humildad y el perdón, valores esenciales para construir equipos de trabajo cohesionados y respetuosos.

La integridad y la honestidad, fundamentales en las enseñanzas bíblicas (Proverbios 12:22), deben guiar la conducta tanto en la interacción con los ciudadanos como entre los propios servidores, asegurando la transparencia y la rendición de cuentas.

8.3. Perspectiva Hindú: Dharma, Karma y Seva.

El hinduismo, con su rica filosofía y diversidad de escuelas de pensamiento, ofrece principios éticos valiosos para la administración pública.

El Dharma se refiere al deber, la rectitud y el orden cósmico y social, manteniendo la justicia y el orden para el bienestar de la sociedad.

El Karma, que establece que toda acción tiene una consecuencia, fomenta la responsabilidad y la consideración de los efectos a largo plazo de las decisiones gubernamentales en la vida de los ciudadanos.

El Seva (servicio desinteresado) insta a los servidores públicos a actuar con humildad y dedicación, priorizando las necesidades de la comunidad sin buscar egolatrías personales.

La Ahimsā (no violencia), aunque a menudo asociada con el ascetismo, puede interpretarse en el contexto administrativo como evitar causar daño físico, emocional o económico innecesario a los ciudadanos.

El Samabhava (imparcialidad) exige tratar a todos los ciudadanos con equidad, sin discriminación basada en casta, religión u otros factores.

En las relaciones internas, el hinduismo promueve la cooperación (Sahakara), el respeto mutuo (Paraspara Samman) y la justicia interna (Nyaya), valores esenciales para un ambiente de trabajo armonioso y productivo.

8.4. Perspectiva Sintoísta: Armonía, Sinceridad y Empatía.

El sintoísmo ofrece principios éticos sutiles pero relevantes para la administración pública:

El Kannagara (armonía con los kami y la naturaleza) puede traducirse en la necesidad de políticas públicas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente, considerando el bienestar de las generaciones futuras.

Makoto (sinceridad, honestidad y verdad) es fundamental en la interacción con los ciudadanos, exigiendo transparencia y veracidad en la información proporcionada.

Omoiyari (empatía y consideración por los demás) impulsa a los servidores públicos a comprender y atender las necesidades de los ciudadanos con sensibilidad.

Wa (armonía social y cooperación) promueve la búsqueda del consenso y el bienestar colectivo en la toma de decisiones.

Kiyome (pureza y limpieza) puede interpretarse como la necesidad de integridad y la lucha contra la corrupción en la administración.

En las relaciones internas, el sintoísmo enfatiza nuevamente Wa (armonía y cooperación), así como Makoto (sinceridad y confianza mutua) para construir equipos de trabajo cohesionados y eficientes. El respeto por la jerarquía y la experiencia también es un valor importante en la tradición sintoísta.

8.5. Perspectiva Islámica: Justicia, Fideicomiso y Consulta.

El islam, con su código ético integral derivado del Corán y la Sunna, ofrece principios claros para la administración pública:

Adl (justicia) es un pilar fundamental, exigiendo equidad e imparcialidad en todas las decisiones y políticas, y la defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

Amanah (fideicomiso y responsabilidad) considera el cargo público como una responsabilidad sagrada, que debe ejercerse con honestidad, diligencia y en beneficio del pueblo.

Shura (consulta) enfatiza la importancia de buscar el consejo de expertos y representantes del pueblo en la toma de decisiones, promoviendo la gobernanza participativa.

Maslaha (interés público) exige que las políticas estén dirigidas al bienestar general de la comunidad.

Rahmah (misericordia y compasión) impulsa a los servidores públicos a mostrar empatía y a atender las necesidades de los más vulnerables.

En las relaciones internas, el islam promueve la Ukhuwwah (fraternidad e igualdad entre creyentes, extensible al respeto mutuo entre colegas), la Nasihah (aconsejar sinceramente por el bien común) y la Adl (justicia en el trato). La Taqwa (conciencia de Dios) actúa como un recordatorio constante de la responsabilidad última ante una autoridad superior, fomentando la integridad y la rendición de cuentas en todos los niveles.

Al analizar las perspectivas de estas cuatro religiones, se observan importantes convergencias éticas en relación con la administración pública. Todas enfatizan la importancia de la justicia, la honestidad, la compasión y el servicio como pilares fundamentales de la buena gobernanza. La preocupación por el bienestar de los ciudadanos, especialmente los más vulnerables, es un tema recurrente. Asimismo, en las relaciones internas, se valora la armonía, la cooperación, el respeto mutuo y la integridad.

Sin embargo, también existen particularidades y enfoques distintos. Estas diferencias no necesariamente son contradictorias, sino que pueden ofrecer perspectivas complementarias y enriquecer la comprensión de la complejidad ética de la administración pública.

9. CONCLUSIÓN GENERALES

- La ética, los valores y los principios son el cimiento sobre el cual se construye una administración pública legítima y eficaz.
- Las tradiciones religiosas del cristianismo, el hinduismo, el sintoísmo y el islam, a pesar de sus diferencias doctrinales, comparten valores éticos fundamentales que pueden iluminar el camino hacia un servicio público más justo, honesto, compasivo y orientado al bienestar de todos los ciudadanos.
- La internalización y la aplicación consciente de estos principios, tanto en la interacción con los ciudadanos como en las relaciones internas entre los servidores públicos, son esenciales para fortalecer la confianza pública, garantizar la calidad de los servicios y construir sociedades más justas y equitativas.
- La reflexión sobre estas ricas fuentes de sabiduría ética pueden ser herramientas valiosas para afrontar los desafíos éticos contemporáneos y fomentar una cultura de integridad y servicio en las administraciones públicas del siglo XXI.

10. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

“La libertad y la justicia no son ideas abstractas: se concretan en la manera en que se ejerce el poder público.” — Norberto Bobbio

La administración sí puede tener alma, pero depende de nosotros. De nuestra actitud, nuestra ética, nuestra sensibilidad.

Recordemos:

- No basta con ser buenos técnicos: necesitamos ser buenos servidores públicos.
- Una sociedad justa necesita una administración con conciencia.
- Cada gesto administrativo puede ser un acto de justicia... o de indiferencia.

Y ahora os pregunto... ¿qué podéis hacer cada uno de vosotros para que vuestra administración mantenga o vuelva a tener alma? ¿y vuestra alma profesional...cómo está?

ELABORACIÓN DE ORDENANZAS MUNICIPALES Y MEJORA REGULATORIA. UNA VISIÓN PRÁCTICA

María Jesús GIMÉNEZ SOLER

*Jefa de la Oficina de Mejora Regulatoria y asuntos generales (incardinada en la
Secretaría General y del Pleno del Ayuntamiento de València)*

SUMARIO:

1. Breve referencia a las características del municipio de València y antecedentes del proyecto.
2. Plan Normativo.
3. Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales.
4. La consulta pública previa.
5. El manual para elaborar informes de impacto de género.
6. El manual para la elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo.
7. El informe sobre la evaluación normativa de reglamentos y ordenanzas.
8. La huella normativa.

INTRODUCCIÓN

Con la elaboración de este artículo se pretende compartir la experiencia de trabajo en el Ayuntamiento de València en materia de mejora regulatoria. En el año 2020, la Secretaría General y del Pleno, con el respaldo de la Alcaldía y del equipo de gobierno, inició un proceso que tenía por objeto mejorar la calidad de las normas municipales, incidiendo especialmente en su proceso de elaboración. El Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa se empezaron a aprobar anualmente. Se elaboró una Circular por la Secretaría que recogía la forma de elaborar las disposiciones normativas, dicha Circular incluye directrices de técnica normativa, plantillas, esquema de tramitación..., se consiguió homogeneizar el proceso y se estableció en el Reglamento Orgánico del Pleno la obligación de acompañar los proyectos normativos de una Memoria de Análisis de Impacto

Normativo (MAIN) aprobándose un Manual para ayudar a elaborarla. El proyecto fue galardonado por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) y publicado por dicha entidad¹. Aquello supuso una gran motivación para seguir adelante.

En el año 2025, se crea en el Ayuntamiento la Oficina de Mejora Regulatoria. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado en sesión de fecha 16 de mayo, se reestructuró el Servicio de Secretaría General y del Pleno y se modifica el Organigrama de la corporación en el sentido de incluir, dependiente de la “Secretaría General y del Pleno” una Oficina con la denominación “Oficina de Mejora Regulatoria y Asuntos Generales” en una clara apuesta por apoyar esta línea de trabajo.

Tras una breve introducción contando los antecedentes del proyecto y los principales campos en los que se ha ido trabajando se analizará con más detalle los resultados obtenidos con cada uno de los instrumentos de mejora regulatoria implantados, utilizando ejemplos, no sólo del Ayuntamiento de València, también de otros ayuntamientos, para aportar una visión práctica y herramientas que puedan ayudar a la implantación de estos procesos de mejora regulatoria en otros ayuntamientos.

1. BREVE REFERENCIA A LAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

València es, por tamaño demográfico, la tercera ciudad de España, con 840.792 habitantes (INE-1 de enero de 2025) y abarca un término municipal de 13.834,9 hectáreas. El ayuntamiento está integrado por la alcaldesa y 32 concejales. Se organiza en Alcaldía y 10 áreas de gobierno con sus concejales delegados. A nivel administrativo, se integra por 86 servicios municipales y cuenta con 10 Juntas de Distrito, 7 organismos autónomos, una entidad pública empresarial, así como 2

¹ “Mejora Regulatoria en el Ayuntamiento de València”. Premios CEMCI, V Convocatoria. CEMCI. Granada 2023. Autores del proyecto: Hilario LLavador Cisternes, Isabel Tejeda Adell y M.^a Jesús Giménez Soler

fundaciones y 3 sociedades mercantiles. El presupuesto para 2026 asciende a 1.250.941.357,84 euros.

El número total de normas publicadas en la web municipal asciende a 145, clasificadas de esta forma:

Reglamentos Orgánicos	5
Reglamentos	36
Ordenanzas	40
Ordenanzas Fiscales y de precios públicos	56
Estatutos	8

En el año 2020 se inició en el Ayuntamiento de València, a propuesta de la Secretaría General y del Pleno, un proceso con el objeto de mejorar la calidad de las ordenanzas y reglamentos y para ello se ha trabajado en diferentes instrumentos de mejora regulatoria implantándolos progresivamente:

En el año 2018 empezó a elaborarse en el Ayuntamiento el Plan Normativo, unos años más tarde se inició el proceso de evaluación de las normas municipales aprobándose en el año 2021 el primer Informe de Evaluación Normativa. Ese mismo año se aprobó la Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales y el Manual para la elaboración de Informes de Impacto de Género y posteriormente, en el año 2022, se aprobó el Manual para la elaboración de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo y comenzó a publicarse la huella normativa.

Desde entonces se ha continuado trabajando en la misma línea y en el año 2025 se ha creado la Oficina de Mejora Regulatoria

Transcurridos cinco años desde que se inició el proyecto, se puede hacer una valoración positiva de los avances conseguidos siendo conscientes de que queda mucho camino por recorrer. Se analizará a continuación de forma detallada la experiencia en la implantación de los diferentes instrumentos de mejora regulatoria

en el Ayuntamiento incorporando herramientas y modelos utilizados en otros ayuntamientos que nos pueden servir de referencia.

2. PLAN ANUAL NORMATIVO

La función de planificación de la actividad normativa atiende, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a la finalidad de hacer el ordenamiento jurídico más predecible, *en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente.* En su artículo 132 prevé que las Administraciones Públicas deberán aprobar un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y exige su publicación en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Este artículo que fue aprobado como legislación básica, fue objeto, junto a otros, de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por la Generalitat de Cataluña, que declaró que este artículo 132 sólo es de aplicación a la iniciativa legislativa del gobierno estatal al no ser considerada como normativa básica (sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo, FJ 7 c), párrafo 6 (SOCÍAS CAMACHO 2023:7; VELASCO CABALLERO 2019: 310) por lo tanto, y aunque no pueda considerarse como una exigencia legal, nada impide que los ayuntamientos decidan aprobar estos planes.

En el Ayuntamiento de València, antes de recaer la mencionada sentencia, por moción de la Alcaldía de fecha 1 de febrero de 2018, se encargó a la Secretaría General y del Pleno establecer el procedimiento y condiciones para la aprobación anual de un plan normativo municipal y poco después, se aprobaron, por Resolución de Alcaldía, las instrucciones para la elaboración del Plan Normativo

Municipal para 2018 y sucesivas anualidades (R.A. número 65 de fecha 9 de febrero de 2018), plan que ha ido elaborándose anualmente desde entonces².

A pesar de no ser de obligada elaboración en los ayuntamientos, la implantación del Plan Normativo ha sido positiva, ha obligado a tener una previsión. Gracias a ello, los servicios realizan anualmente una reflexión previa sobre las normas municipales que son de su competencia, valorando si hay algún motivo que aconseje su modificación o derogación, si hay alguna materia que les competa sobre la que debería regularse y también se suministra esa información a los destinatarios de las normas permitiendo, a los que pueden verse afectados por las mismas, estar atentos y canalizar mejor la participación en su elaboración.

Gracias a esta planificación normativa, «la intención de modificar o aprobar nuevas normas será conocida con antelación suficiente, lo que, desde un punto de vista interno, permite a los órganos competentes impulsar el inicio y tramitación de los correspondientes procedimientos y, desde un punto de vista externo, permite a los ciudadanos y las empresas conocer la orientación de los futuros cambios en el ordenamiento jurídico» (PRIETO ROMERO 2019: 135). De esta manera, «las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas y de sus órganos de gobierno dejan de ser el producto de decisiones burocráticas o políticas improvisadas, para convertirse en la concreción de una planificación previa conocida por los ciudadanos, lo que aporta ya desde ese primer momento previsibilidad» (MÍGUEZ MACHO 2019: 11)

Desde el año 2018 se aprueba anualmente este Plan Normativo en el Ayuntamiento. Todos los años se solicita a los servicios y organismos que hagan sus previsiones.

Los datos sobre las disposiciones normativas que se solicitan para su inclusión en el plan son los siguientes:

² Pueden consultarse en la página web municipal:

<https://www.valencia.es/cas/ayuntamiento/plan-normativo-ordenanzas-y-disposiciones>

- a. *Área y Delegación.*
- b. *Servicio u organismo responsable*
- c. *Título: o denominación de la norma, que concreta su carácter (ordenanza, reglamento u otro tipo de disposición) y contiene una breve descripción del contenido.*
- d. *Tipo: hay que especificar si se redacta una nueva norma, se procede a la modificación, revisión, derogación o cualquier otra posibilidad de actualización de una disposición vigente o si se van a refundir varias de ellas.*
- e. *Motivación: descripción de las situaciones de hecho o de derecho que justifican la actuación de regulación normativa: adaptación legislativa, adaptación reglamentaria, peticiones ciudadanas, informes de empleados públicos, criterios de necesidad, criterios de oportunidad, dispersión normativa o cualquier otra que sea procedente.*
- f. *Consulta previa: se cumplimentará afirmativamente si el trámite es obligatorio según la normativa vigente (artículos 133 de la LPAC y 108 y 116 del ROP) o, si no teniendo tal carácter, se tiene intención de efectuar la consulta. En caso contrario, se elegirá la opción “No procede”. Si ya se ha cumplimentado la consulta previa y el trámite estará finalizado a 1 de enero de XX, se ha de indicar que ya ha sido realizada.*
- g. *Previsión del estado de tramitación: se seleccionará el momento procedimental en el que previsiblemente se encontrará el expediente: actuaciones previas, consulta pública, elaboración de la MAIN, redacción anteproyecto, aprobación del proyecto, aprobación inicial por el Pleno, información pública y audiencia personas interesadas, aprobación definitiva por el Pleno, publicación y entrada en vigor o cualquier otra situación en la que se encuentre el procedimiento.*

Todo ello, sin perjuicio que cada servicio pueda ampliar esta información si lo considera necesario.

Analizado el Plan Normativo de 2025, de un total de 12 Reglamentos, 13 ordenanzas y 3 Estatutos de organismos autónomos cuya modificación o aprobación se preveía³, se llegó a la aprobación definitiva de 8, lo que evidencia un porcentaje de ejecución mejorable. Es cierto que la tramitación de una norma municipal suele tener una duración cercana al año, con mayor motivo si el objetivo es que se de especial importancia a su proceso de elaboración ajustándolo a los principios de buena regulación y valorando todos los impactos de las normas antes de aprobarlas, potenciando la participación ciudadana y propiciando la realización de consultas públicas previas, lo que en la práctica supone que muchas de las iniciativas normativas incluidas en los planes anuales no logren aprobarse en el año en que estaba previsto. Ello nos ha llevado al convencimiento de que el proceso de planificación normativa debe configurarse con un horizonte temporal más amplio. Así se ha evidenciado ya en otros ayuntamientos como en el de Madrid que ha establecido una planificación normativa de carácter plurianual que comprende el período correspondiente a un mandato electoral, sin perjuicio de su revisión a la mitad del mandato. Sin llegar a ampliarlo a tan largo plazo, se ha considerado adecuado que el plan pase a tener carácter bienal, y así, en el Ayuntamiento de València se ha decidido, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión de fecha 21 de noviembre de 2025, que los planes normativos tengan carácter bienal, lo que mejorará los resultados de ejecución. El proyecto de plan normativo 2026-2027, una vez informado por todos los servicios municipales y organismos del sector público y rubricado dicho informe por los Secretarios competentes y por la Alcaldía o concejales delegados, se presentará en los primeros meses del año para su aprobación por la Junta de Gobierno y posteriormente por el Pleno.

³ Los Planes Anuales Normativos se publican en la web municipal
<https://www.valencia.es/cas/ayuntamiento/plan-normativo-ordenanzas-y-disposiciones>

En la Oficina de Mejora Regulatoria partiendo del Plan Normativo que se elabore para el año 2026-2027 se va a realizar un seguimiento del grado de ejecución del mismo, en su caso, se analizarán las causas por las que los proyectos normativos no se lleven adelante o que, por el contrario, proyectos no previstos en el plan, se aprueben, valorando a su vez si el nuevo plazo de previsión resulta adecuado.

Los Planes Normativos se publican en la web municipal y pueden ser consultados por la ciudadanía en cumplimiento de la normativa sobre transparencia (así se establece en el artículo 19.1.f del Reglamento de Gobierno Abierto: Transparencia del Ayuntamiento de València)

3. CIRCULAR SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS MUNICIPALES

La “Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales: Ordenanzas y Reglamentos”, fue elaborada por la Secretaría General y del Pleno, por encargo de la Alcaldía y aprobada por la Junta de Gobierno Local en sesión de 12 de noviembre de 2020 (modificada posteriormente por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, sesión de 29 de julio de 2022). El objetivo era establecer una metodología para la tramitación, aprobación y publicación de las disposiciones normativas, con la finalidad de orientar, facilitar y homogeneizar las actuaciones de las unidades administrativas, teniendo en cuenta los principios de buena regulación y, en general, las previsiones de los artículos 128 y siguientes de la LPAC. Esta Circular ha sido de gran utilidad para los servicios porque les ha hecho más fácil la tramitación de las normas y se ha conseguido estandarizar el procedimiento, unificar el formato de la documentación utilizada y someter a unas directrices de técnica normativa las ordenanzas y reglamentos. Esta Circular incluye, además de la propia guía del procedimiento, unos anexos relativos a:

- Un esquema de tramitación de las ordenanzas y reglamentos

- Una guía de “Directrices de Técnica Normativa”
- Una colección de plantillas de documentos a emplear en la tramitación

El contenido completo de la misma puede encontrarse en la publicación del CEMCI.

Gracias a la Circular se ha clarificado el procedimiento a seguir, se han homogeneizado nuestras normas y se ha mejorado el proceso de elaboración de las mismas. Téngase en cuenta que el Ayuntamiento cuenta con más de 85 servicios municipales y 12 entidades del sector público, que son potenciales gestores en la elaboración y tramitación de normas municipales

4. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA

El artículo 108 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de València, en línea con lo previsto en el artículo 133 de la LPAC, establece que

Con carácter previo a la elaboración del proyecto, se habrá sustanciado una consulta pública, a través del portal web municipal, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los objetivos de la misma y los problemas que pretende solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación y otras posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse de esta consulta en el caso de proyectos de disposiciones organizativas, cuando concurran razones graves de interés público o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

Es importante que se haya regulado en el Ayuntamiento la forma de realizar esta consulta previa porque el artículo 133 de la Ley 39/2015 se declaró, en parte, contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento

jurídico 7 b) y, salvo el inciso de su apartado primero “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4, cuando se refiere a los supuestos en los que puede prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas, que han sido declarados legislación básica siendo aplicables a las entidades locales, el resto no tiene carácter básico, por lo que no es aplicable a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales.

La consulta previa se realiza para que los ciudadanos, antes incluso de que se redacte el proyecto normativo, puedan saber qué objetivos persigue el ayuntamiento con su aprobación, qué problemas pretende solucionar y porqué es necesaria y oportuna la norma, también deben conocer qué otras alternativas se han valorado, regulatorias y no regulatorias. El ayuntamiento, a la hora de lanzar la consulta pública debe pronunciarse sobre estas cuestiones para que el ciudadano pueda opinar.

Nos puede servir de ejemplo para la adecuada realización de la mencionada consulta pública el último edicto publicado en la web:

EDICTO

CONSULTA PÚBLICA MODIFICACIÓN ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DE LOS MERCADOS DE DISTRITO

El artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que con carácter previo a la elaboración del proyecto o del anteproyecto de ley o del reglamento se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias*

En la actualidad en la ciudad de València existen 13 mercados en los cuales se venden artículos de alimentación, al margen del mercado de la Plaza Redonda,

en el cual, al encontrarse ubicado en la plaza del mismo nombre, se dedica principalmente a la venta de encajes, puntillas, composturas, etc.

La vigente Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito se aprobó por acuerdo plenario de fecha 26 de abril de 2018 y entró en vigor el día 8 de junio de 2018. Desde la Delegación de Comercio y Mercados se considera conveniente acometer una modificación puntual de la reseñada norma.

1. Problemas que se pretenden solucionar con la modificación

La Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, en el momento de su aprobación, se hizo con la clara intención de mantener el concepto de mercado tradicional. Sin embargo, en los últimos años el mercado tradicional se ha visto afectado por la cantidad de cadenas de distribución, especialmente en ciudades como València, las cuales tienen muchas más posibilidades de almacenaje de los productos, que un puesto de un mercado de Distrito, de reducidas dimensiones. Por otra parte, estas grandes cadenas de distribución tienen un horario de apertura mucho más amplio, incorporando incluso en algunos casos zonas donde la clientela, una vez adquirido el producto, puede consumirlo. Todos estos factores implican una dificultad añadida a la supervivencia del mercado tradicional. De hecho, según una reciente encuesta de la Asociación Española de Consumidores únicamente el 27 % acude al menos una vez a la semana a un mercado tradicional a hacer la compra.

2. Necesidad y oportunidad de su aprobación

El servicio público de mercados no tiene el carácter de obligatorio, en la actual redacción de la Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Sin embargo, si atribuye a los Ayuntamientos esta ley competencias en materia de mercados. Es voluntad del Ayuntamiento, y en concreto de la Delegación de Comercio y Mercados procurar la supervivencia de los mercados municipales existentes en València, para lo cual se ha impulsado una modificación de la norma con el reseñado objetivo.

3. Objetivos de la norma

El objetivo de la norma es acometer una modificación puntual de la vigente Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, incluyendo variables que pueda hacer más atractivo acudir al mercado de tal manera que manteniendo el concepto de mercado tradicional pueda implantarse un modelo comercial mixto, en el cual pueda compatibilizarse el concepto de mercado tradicional, con la prestación de otros servicios complementarios, que contribuyan al fomento de la actividad comercial. Al respecto, el texto de la ordenanza entrará a regular con más detalle la posibilidad de habilitar zonas en el mercado para el consumo por parte de la clientela de productos adquiridos en el propio mercado.

4. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Se considera que la mejor solución es acometer la modificación propuesta, introduciendo en el texto la posibilidad de aprobar reglamentos de régimen interior que tengan en cuenta la particular idiosincrasia de cada mercado.

Por tanto, a la vista de los antecedentes expuestos, de acuerdo con la resolución BC 2832 de fecha 2 de diciembre de 2025 se procede iniciar el trámite de consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de modificación de la Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, para que en el plazo de veinte días hábiles, a contar desde el día después al de la publicación en la página web municipal y en el tablón de edictos electrónico se presenten sugerencias u observaciones por cualquiera de las formas previstas en la Ley 39/2015, o alternativamente, mediante correo dirigido a xxx@valencia.es haciendo constar su nombre y apellidos o razón social y su número de D.N.I., N.I.F. o documento identificativo suficiente que permita verificar su identidad.

Legalmente no se ha establecido el plazo para este trámite de consulta previa. En la Circular aprobada en el Ayuntamiento, se señala como aconsejable el plazo mínimo de veinte días al que se refiere el artículo 83 de la LPAC para la información pública. No obstante, se prevé que puede establecerse otro más amplio si se considera lo más adecuado para recabar un mayor número de aportaciones ciudadanas y si, excepcionalmente, se considera más conveniente establecer un plazo más corto, se podrá hacer, pero en la resolución que ordena la apertura del trámite se señalarán las razones, debidamente motivadas, que lo justifican.

Se trata de un trámite obligatorio, con las únicas excepciones reguladas por los artículos 133.4 de la LPAC.

Únicamente podrá prescindirse de esta consulta, aunque siempre debe valorarse detenidamente tal posibilidad, en los supuestos siguientes:

- a) en el caso de proyectos de disposiciones organizativas y presupuestarias,
- b) cuando concurren razones graves de interés público,

c) cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o solo regule aspectos parciales de una materia,

En la Circular también se prevé que, concluido el trámite de consulta pública, se emitirá un informe sobre el resultado de la misma y, si se hubieran producido, se señalará el número de sugerencias presentadas, principales opiniones expresadas por la ciudadanía y cuáles de ellas quedarán plasmadas en el anteproyecto. Este informe es objeto de publicación en la sede electrónica y, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de València, también se remite a la Oficina de Estadística a los efectos de confeccionar y publicar las estadísticas a las que se refiere su artículo 19.1.c. De acuerdo con dicho precepto, el Ayuntamiento y sus organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de València, publicarán información relativa a “Las estadísticas sobre participación ciudadana en los procedimientos de elaboración normativa, con especificación del porcentaje de aportaciones ciudadanas que hayan sido incorporadas a los textos normativos”

En materia de mejora regulatoria a nivel local, el Ayuntamiento de Madrid que, a nuestro juicio, es uno de los más avanzados y cuyos modelos y guías han sido documentos de referencia, ha elaborado unas “Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales”⁴ aprobado por acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid que pueden ayudar en el planteamiento de estas consultas previas, adaptadas en cada caso a las peculiaridades del propio ayuntamiento.

⁴ Se puede consultar en la sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=db018646765f7510VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=257865dd72ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default>

5. EL MANUAL PARA ELABORAR INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO

El informe de impacto de género, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, debe elaborarse junto al proyecto normativo.

En cuanto a su elaboración, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que, aunque es aplicable únicamente a nivel estatal, nos puede servir como referencia, al referirse al impacto por razón de género establece en su artículo 2.1:

f) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.

En el Ayuntamiento de València, el Manual para la elaboración de informes de impacto de género fue realizado por el Servicio de Igualdad (aprobado por Junta de Gobierno Local en fecha 5 de marzo de 2021)⁵. En la página web del ayuntamiento podemos encontrar, además del Manual, una relación de las normas reguladoras de la evaluación de impacto de género en el ámbito del Derecho Internacional y en el ámbito del Derecho Europeo y una infografía para la elaboración de los informes de impacto de género.

Se define la evaluación de impacto de género como un proceso que evalúa las repercusiones de las normas y políticas sobre mujeres y hombres como

⁵ Se puede encontrar en la página web del Ayuntamiento de Valencia <https://www.valencia.es/cas/igualdad/mujeres-e-igualdad/documentos-para-la-elaboracion-de-informes-de-impacto-de-genero>

colectivos diferenciados, como una herramienta para que la investigación y las políticas sean llevadas a término valorando las diferencias sobre:

- Roles culturales
- Relaciones entre ambos sexos
- Realidades sociales
- Expectativas de vida

Un instrumento de análisis que ofrece opciones informadas y equitativas sobre si las normas o políticas son discriminatorias y promocionan un avance hacia la igualdad real. Define como objetivos de la evaluación:

- Proporcionar información para maximizar el impacto positivo de cualquier acción legislativa o ejecutiva sobre mujeres y hombres
- Evitar que cualquier acción legislativa o ejecutiva tenga un impacto negativo sobre mujeres u hombres y que esta beneficie a unas y a otros.
- Alcanzar los objetivos de igualdad real entre mujeres y hombres.

6. EL MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE LAS MEMORIAS DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

La Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) es un documento *cuya finalidad no es otra que la de asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación, de forma y manera que se contiene en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias* (Sentencia

Tribunal Supremo de 12 diciembre de 2016 , rec.903/2014 y 31 de enero de 2017, rec. 4028/2015)

Es cierto que la exigibilidad o no de las memorias de impacto normativo en los procesos de elaboración de las ordenanzas locales, no es pacífico y existen posturas contrapuestas.

A nivel de la Administración estatal, la obligación de elaborar una memoria de análisis de impacto antes de aprobar una norma está prevista en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y su contenido se regula en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (RD que vino a sustituir al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo). La exigencia a nivel autonómico es más desigual, aunque son pocas las autonomías que no incluyen la exigencia de elaboración de estas memorias en sus procesos de elaboración normativa.

A nivel local, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, no obliga en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas a realizar una memoria de análisis de impacto normativo, si bien exige, en su artículo 84, que la actividad de intervención de las Entidades Locales se ajuste a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue (la redacción de este artículo proviene de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

La Ley 39/2015, regula en su título VI, la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas y, aunque no impone a nivel local la elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo en la elaboración de las ordenanzas, sí que recoge los “principios de buena regulación” en su artículo 129, exigiendo que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria por las Administraciones Públicas, el ajuste a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia queden

suficientemente justificados. En base a esa regulación, algunos autores entienden (postura que comparto) que, aunque no se recoja de forma explícita, la exigencia de elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo a nivel local deriva de la aplicación de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC (ORTÍ FERRER 2019: 242), otros autores añaden como argumento de su exigencia implícita la imposición por parte del legislador de la carga de la prueba de la necesidad y proporcionalidad de toda norma que suponga la intervención de las Entidades Locales (art 84 de la LRBRL) o que incida en la unidad de mercado (REVUELTA PÉREZ 2019: 194) y también del principio de interdicción de la arbitrariedad, que reclama la motivación de las propuestas regulatorias y del derecho a la buena administración (CAYETANO PRIETO 2019: 264-265). Otros, sin embargo, entienden que no sería exigible por no estar establecido en la norma (VELASCO CABALLERO 2019: 328) aunque sí entienden que tal exigencia pueda provenir de la legislación autonómica y a falta de ésta, que fuera objeto de regulación local, siendo ello recomendable dada la directa conexión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) con los valores de buena administración que contiene el artículo 103.1 CE.

En el Ayuntamiento de València, la elaboración de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo, se ha establecido de manera obligatoria. De conformidad con lo previsto en el artículo 107 del Reglamento Orgánico del Pleno:

La aprobación de ordenanzas, reglamentos y del resto de las disposiciones municipales de carácter normativo se regirá por lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica de régimen local y del procedimiento administrativo común y en el presente título.

La aprobación del proyecto por la Junta de Gobierno y la aprobación inicial de la disposición normativa requerirán la redacción de una Memoria de Análisis del Impacto Normativo actualizada. Esta previsión no será de aplicación a los presupuestos generales, ni a los proyectos normativos relativos a las ordenanzas fiscales ni a los planes urbanísticos, que se regularán por su normativa específica.

Esta labor es necesaria, no se debe aprobar una norma sin haber previsto el ajuste a los principios de buena regulación, los impactos presupuestarios, organizativos, económicos, de género o cualquier otro impacto que tendrá la norma.

Depende de la importancia y el alcance que tenga la norma así será la MAIN. Puede ocurrir que se trate de normas que carezcan de impactos, bastará con indicarlo y razonarlo. Sin embargo, otras normas tendrán gran impacto sobre la ciudadanía o sobre un sector de la población o su implantación puede requerir mayores gastos, habrá que preverlo, también deberá justificarse la limitación de derechos si la norma los establece.

Elaborando una Memoria nos aseguramos de que vamos a dar cumplimiento a todas las exigencias legales. Son numerosos los pronunciamientos judiciales que anulan ordenanzas por no haber cumplido con estas exigencias y los costes de la invalidez o “mortandad”, como los define Doménech Pascual, que provoca son cuantiosos, el coste de *reviviscencia* de una regulación derogada, los *costes de transición*, los *costes de rectificación* todo ello sumado a la inseguridad jurídica que provoca (DOMÉNECH PASCUAL 2022:76).

Dependiendo del tipo de norma que aprobemos existen exigencias legales que debemos respetar. Si se establecen medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. El cumplimiento de dichas exigencias en estos supuestos, deberá quedar justificado (artículo 4 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público).

La justificación de la unidad de mercado exigido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, el Informe de impacto de género exigido por la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres o de otros como familia (D.A. 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de

noviembre, de Protección de las Familias Numerosas) e infancia (artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), previstos en diferentes normas estatales y autonómicas y que habrá que estar a lo establecido en las mismas y valorar el caso concreto para determinar si son exigibles.

En el Ayuntamiento detectamos que la obligación que se impuso de elaborar estas Memorias ha encontrado cierta resistencia en su implantación debido fundamentalmente a la falta de tiempo para elaborarlas, la insuficiencia de medios y la escasa formación sobre la materia. Con el Manual para su elaboración se pretende ayudar y guiar a los encargados de realizarlas. El Manual, siguiendo el ejemplo de otras guías y manuales que se tomaron como referencia, pretende incluir en cada apartado las preguntas que deben plantearse, dando respuesta a las mismas podemos elaborar las memorias y asegurarnos de que se incluyen las justificaciones que las normas imponen. Es verdad que hay ciertos impactos que son difíciles de realizar porque exceden del campo jurídico y entroncan con otras disciplinas, por ejemplo, los impactos sobre la infancia y la adolescencia, será necesario formar al personal y dotarles de las herramientas y medios suficientes. “Es imprescindible contar con unas directrices claras sobre los procedimientos y herramientas a emplear para realizar este tipo de análisis con rigurosidad” (REDONDO MORA 2023:86)

Tal y como se establece en el Manual, la MAIN se estructura en los siguientes apartados:

1. Resumen ejecutivo.
2. Oportunidad de la propuesta normativa.
3. Contenido de la propuesta normativa.
4. Análisis jurídico.
5. Tramitación.
6. Impacto competencial.

7. Impacto organizativo.
8. Impacto presupuestario.
9. Impacto económico.
10. Impacto de género.
11. Simplificación de procedimientos.
12. Otros impactos.

En el Manual se facilitan las cuestiones que cabe plantearse en cada uno de los apartados para ayudar a realizarlos. A modo de ejemplo vemos qué cuestiones propone para analizar el **impacto presupuestario** que la norma puede tener.

¿Implica una reducción o un incremento del gasto?
¿Supone nuevos o mayores ingresos?
¿Qué alcance temporal tiene el impacto presupuestario?
¿Cuáles son las aplicaciones presupuestarias afectadas?
¿Afecta solo al presupuesto del área, ente u organismo impulsor, o afecta a varias áreas u organismos? ¿Cuáles?
¿El coste del proyecto puede ser asumido con los créditos disponibles o será necesario llevar a cabo una modificación presupuestaria? ¿Por qué cuantía?
¿Existe cofinanciación de otras Administraciones Públicas o de entidades privadas, a través de subvenciones, convenios o cualesquiera otros instrumentos de cooperación con aportación económica?
¿Las medidas contenidas en la propuesta normativa tienen incidencia en los ingresos derivados de impuestos, tasas, precios públicos o contribuciones especiales? ¿Cuáles y con qué duración?
¿La propuesta normativa produce efectos en materia retributiva o en general, se derivan consecuencias en el apartado de retribuciones e indemnizaciones de los empleados públicos municipales? ¿Cuáles?
¿La propuesta normativa implica la creación o modificación de estructuras orgánicas, modificación de relaciones de puestos de trabajo o de plantilla presupuestaria? ¿Cuáles?
¿La propuesta normativa conlleva procedimientos de movilidad administrativa, procesos de provisión de puestos de trabajo o contratación de personal laboral?

¿Cuáles son?
¿La propuesta normativa incluye medidas de acción social o algún tipo de incentivo que prevea la jubilación anticipada? ¿Cuáles son?
¿La propuesta normativa implicará algún gasto en medios o servicios de la Administración digital?

Respondiendo a estas cuestiones podrá valorarse el impacto presupuestario de la norma.

Y estos impactos deben valorarse porque ya son numerosos los pronunciamientos judiciales que anulan ordenanzas por no realizar estos informes previos, especialmente por la falta de análisis de este impacto presupuestario.

Vemos, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 185/2024 de fecha 11 de abril de 2024 (recurso nº 141/2022) que resuelve anulando la modificación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración (por auto de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2025 se declaró la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la referida sentencia 185/2024). De su fundamento jurídico extraemos las siguientes conclusiones:

Fundamento jurídico 3º:

(...) Como ya decíamos en la sentencia de esta Sala y sección nº 589/2023, de 21 de noviembre de 2023, recurso nº 341/2021, la exigencia de un estudio de impacto presupuestario, es decir, en los ingresos y gastos de la propia administración autora de la norma, se establece imperativamente en el artículo 129.7 de la LPAC y en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuyo ámbito de aplicación (artículo 2.1) están comprendidas también las entidades locales, la cual exige que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria por cualesquiera Administraciones Públicas, se lleve a cabo una valoración de las repercusiones y efectos a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros de la norma propuesta. La finalidad de la citada Ley Orgánica 2/2012 es la de evitar que cualquier Administración Pública pueda dictar

disposiciones administrativas de carácter general o actos administrativos que puedan poner en riesgo la estabilidad de su presupuesto (...).

(...) La STS, Sala Tercera, nº 134/2017, de 31 de enero de 2017, recurso nº 4028/2015 nos da una pauta de cuál debe ser el resultado de esa valoración cuando razona: *" Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad)" (...)*

Otro pronunciamiento judicial bastante ilustrativo, es la sentencia del Tribunal Supremo nº 614/2024, de 11 de abril de 2024 (recurso nº 4954/2022) que resuelve recursos de casación tramitados con el núm. 4954/2022, preparados por la Generalidad de Cataluña, por el Ayuntamiento de Barcelona y por el Área Metropolitana de Barcelona contra la sentencia, de 21 de marzo de 2022, de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por la que se estima en parte el P.O. nº 43/2020 y se anula la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinado vehículos en la ciudad de Barcelona.

Fundamento jurídico 2ª:

(...) Las memorias e informes obrantes en el expediente no cumplen la función de asegurar que los encargados de tramitar y aprobar la Ordenanza tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación, sin que recoja una motivación suficiente de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, ni una valoración de las distintas alternativas existentes, ni un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas que se derivarán de su aplicación, tal como se exige en

reiterada jurisprudencia expresada en las SSTs de 12 de diciembre de 2016 (Recursos núm. 902/2014 y 903/2014), y 31 de enero de 2017 (Recurso núm. 4028/2015), entre otras).

(...) En la valoración de la Sala se aprecian vicios sustanciales en las diferentes memorias e informes emitidos en la tramitación del expediente, especialmente por tomar como punto de partida datos no actualizados y al no haberse ponderado suficientemente el alcance y consecuencias de la Ordenanza impugnada sobre la movilidad de los ciudadanos, así como sus efectos sobre la competencia y el mercado.

7. EL INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN NORMATIVA DE REGLAMENTOS Y ORDENANZAS

El artículo 130 de la Ley 39/2015 prevé que las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se debe plasmar en un informe que se hará público con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

La STC 55/2018, de 24 de mayo, declaró que este artículo no era aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, al considerar que invadía sus competencias pero sin embargo, en lo que afecta a la iniciativa reglamentaria estatal, autonómica y local, el Tribunal Constitucional ha establecido que pueden considerarse «bases» del régimen jurídico de las Administraciones Públicas relativas a la elaboración de reglamentos, al recoger directrices generales a las que deben responder las políticas de los diferentes niveles de gobierno y que, por tanto, no invaden las competencias de las comunidades autónomas. Es decir, sólo se aplican a las iniciativas legislativas del Gobierno estatal (y no a la de los gobiernos

autonómicos); y son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas relativas a la elaboración de reglamentos, tanto estatales, autonómicos como locales. (SOCÍAS CAMACHO 2023: 7 y 8)

“La evaluación ex post puede suministrar información tan o más valiosa, a los efectos de garantizar el acierto de la norma considerada, que la obtenida a través del procedimiento ex ante. Nada garantiza con total certeza que una norma jurídica ya vigente sea realmente la más acertada que cabía adoptar, o que lo vaya a seguir siendo eternamente. Siempre existe el peligro de que produzca efectos nocivos desde un principio —aunque esto sólo se sepa mucho después— o de que, siendo estos inicialmente beneficiosos, dejen de serlo debido a un cambio de las circunstancias. La evaluación ex post de una regulación jurídica persigue prever y detectar lo más rápidamente posible sus desaciertos, a fin de evitar o al menos reducir los daños sociales que estos puedan ocasionar. Nótese, asimismo, que la información obtenida ex post es más fiable que la adquirida ex ante, pues la primera se basa en observaciones empíricas de los efectos reales de la norma considerada, mientras que la segunda se funda en meras hipótesis acerca de esos efectos que pueden revelarse equivocadas” (DOMÉNECH PASCUAL 2022: 84)

En este proceso evaluativo retrospectivo cobra mucha importancia explorar y recolectar datos empíricos y no meramente estadísticos, pues «a partir de ellos se obtiene información sobre el logro de objetivos, la solución de problemas, las incidencias indeseadas, los incumplimientos no previstos, los costes y beneficios (en términos económicos pero también sociales o ambientales) y muchos otros aspectos de la entrada en vigor de una determinada norma jurídica, de una concreta regla jurídica o de una opción de regulación frente a otra». (CANALS AMETLLER 2019: 18)

Este informe empezó a elaborarse en el Ayuntamiento de València en el año 2021 por lo que se cuenta con cinco años de experiencia. Se realizó un estudio previo de la normativa municipal vigente, teniendo en cuenta el año de aprobación y de modificación de las mismas (este dato es bastante revelador porque puede

evidenciar normas que se han quedado obsoletas) y, al ser un Ayuntamiento de gran población se tuvo que determinar de qué servicio u organismo dependía cada norma.

El principal problema que se plantea al enfrentarnos a la evaluación de las normas es que, salvo las últimas aprobadas, ninguna previó el plazo en el que esta evaluación debía realizarse ni que indicadores debían valorarse. Si se quiere realizar la evaluación adecuadamente, en el momento de elaborar la norma y preparar la MAIN debe establecerse, atendiendo a sus características, los plazos de evaluación y los indicadores o datos que servirán para valorar si se han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas, así como el ajuste a los principios de buena regulación.

Para entender la manera de realizar estas evaluaciones lo mejor será ver algún ejemplo, en este caso, extraídos de dos MAINs del Ayuntamiento de Madrid en las que se incluyen indicadores que pueden servirnos de referencia⁶:

Ejemplo 1: En la MAIN de la modificación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, en su apartado 13 establece:

13. Evaluación. La evaluación será realizada por parte del Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz, Seguridad y Emergencias, y en concreto, por la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración, en el plazo de cuatro años desde su entrada en vigor, a través de los siguientes indicadores de cada uno de los correspondientes objetivos/impactos que se detallan en las fichas que se presentan a continuación: Primer objetivo que evaluar:

Objetivo 1 de la ordenanza: Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales, y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos

⁶ Las huellas normativas de las disposiciones del Ayuntamiento de Madrid pueden consultarse a través del enlace:
<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Informacion-juridica/?vgnextfmt=default&vgnextchannel=7089508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

los agentes interesados y reducir los plazos totales de tramitación de autorizaciones. Impacto en la actividad promovida por particulares y empresas. Indicador: Número de solicitudes de terrazas presentadas y concedidas, y tiempo medio de tramitación de los procedimientos de autorización. Segundo objetivo que evaluar:

Objetivo 2 de la ordenanza: Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atender a la demanda de los vecinos. Impacto medioambiental. Indicador: Número de quejas y reclamaciones asociadas al funcionamiento de las terrazas.

Ejemplo 2: La Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la “Ordenanza por la que se regula el entorno controlado de pruebas de proyectos innovadores de la ciudad de Madrid”⁷, incluye un apartado dedicado a la forma de realizar la evaluación de resultados. En primer lugar, fija el plazo de evaluación que establece en cuatro años desde su entrada en vigor, a continuación, se relacionan los indicadores con los que se realizará dicha evaluación, en base a los objetivos marcados o a los impactos previstos:

OBJETIVO	INDICADOR
1. Incentivar la iniciativa particular de empresas, startups e innovadores en general, en el desarrollo de la ciudad mediante la participación en el entorno controlado de pruebas	1.1 Número de solicitudes presentadas 1.2 Número de solicitudes autorizadas 1.3 Número de solicitudes autorizadas que terminan pruebas 1.4 Número de solicitudes revocadas 1.5 Tiempo medio de duración del

⁷ Un entorno controlado de pruebas (o regulatory sandbox, como se denomina a esta figura a nivel internacional) consiste en un espacio seguro en el que pueden probarse y ponerse en práctica, con carácter limitado, distintos productos, servicios y proyectos innovadores.

<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Buscador/Ordenanza-por-la-que-se-regula-el-entorno-controlado-de-pruebas-de-proyectos-innovadores-de-la-ciudad-de-Madrid/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=d84a19f9223f8710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=44d8508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

	<i>procedimiento de concesión, denegación de la autorización de acceso al entorno controlado de pruebas</i> <i>1.6 Tiempo medio de duración de las pruebas</i> <i>1.7 Tiempo medio de duración de las pruebas de los proyectos autorizados</i>
<i>2. Atraer y fomentar la innovación y la iniciativa empresarial a la ciudad de Madrid, involucrando a los agentes del ecosistema de innovación.</i>	<i>2.1 Número de actuaciones de difusión y comunicación</i> <i>2.2 Acuerdos de colaboración firmados con otras entidades públicas</i> <i>2.3 Número de solicitudes de proyectos autorizados en sandboxes estatales</i> <i>2.4 Número de miembros de otras áreas del Ayuntamiento que participan en el Comité de Evaluación</i> <i>2.5 Número de procesos de compra pública de innovación derivadas de pruebas de tecnologías realizadas en el Sandbox</i> <i>2.6 Número de convocatorias temáticas promovidas por otras áreas del Ayuntamiento</i>
<i>3. Contribuir al posicionamiento estratégico global de Madrid como ciudad que impulsa la innovación</i>	<i>3.1 Número de publicaciones en prensa local, nacional e internacional relacionadas con el sandbox</i> <i>3.2 Número de solicitudes de empresas no residentes en Madrid</i>
<i>4. Ampliar el conocimiento sobre el efecto de las normas municipales existentes obteniendo un instrumento de evaluación de la normativa existente</i>	<i>4.1 Número de normas municipales aprobadas o modificadas como consecuencia de la actividad del espacio controlado de pruebas.</i>

También en base a los impactos previstos

IMPACTO	INDICADOR
Económico	<i>E1. Productos o servicios nuevos en el mercado nacional probados en el Sandbox</i> <i>E2. Creación de empleo (número de empleos creados)</i> <i>E3. Atracción de inversión (euros invertidos en los proyectos desarrollados en el Sandbox)</i>

Cada uno de los indicadores se desarrolla con una ficha individualizada en la que se detalla:

Denominación / Descripción / Objetivo o impacto asociado / Unidad de medida / Fórmula de cálculo / Periodicidad / Meta / Fuente de información / Responsable

8. LA HUELLA NORMATIVA

La "huella normativa" está vinculada al proceso de elaboración de las normas municipales y muestra los trámites y documentos que se van generando en dicho proceso. Cada una de estas fases va dejando una "huella" documental que es objeto de publicación en el Portal de Transparencia. Este es el esquema de huella normativa implantado en el Ayuntamiento para publicar las disposiciones normativas en la web. A cada fase del procedimiento se asocian una serie de documentos.

Fase	Elemento		Contenido
Inicio	Moción inicio de actuaciones		Documento
Consulta pública	Con consulta	Información aportada por el servicio u oficina proponente para la realización del trámite (informe-memoria y antecedentes).	Documento o enlace
		Resolución alcaldía delegada ordenando el trámite y señalando el plazo.	Documento
		Anuncio del trámite y señalamiento fechas inicial y final del plazo (elaborado por el servicio de Sociedad de la información).	Documento
		Informe oficina gestora sobre resultado de la consulta pública previa.	Documento
	Sin consulta	Resolución alcaldía delegada que acuerda la excepción del trámite motivadamente.	Documento
Tramitación de la propuesta normativa	Anteproyecto.		Documento
	Memoria de Análisis Impacto Normativo (MAIN).		Documento
	Informe preceptivo de la Asesoría Jurídica.		Documento
Tramitación del Proyecto	MAIN actualizada, solo si las indicaciones de la Asesoría Jurídica modifican el análisis de los impactos.		Documento
	Acuerdo de aprobación del Proyecto por Junta de Gobierno Local (JGL), o, en su caso Resolución de Alcaldía que sustituye el acuerdo de JGL en la normativa reguladora del Pleno y sus comisiones.		Documento
	Texto del proyecto de la disposición o modificación normativa aprobado.		Documento
	Trámite de enmiendas por los grupos políticos	Informe del resultado del trámite de enmiendas por los grupos políticos (enmiendas presentadas y valoración técnica de aceptación o rechazo). No aplicable a ordenanzas fiscales.	Documento
Aprobación de la norma por el Pleno	Informe propuesta de aprobación inicial de la disposición normativa.		Documento
	MAIN actualizada, solo si se incorporan al proyecto enmiendas que modifican los impactos.		Documento
	Dictamen de la Comisión Informativa competente.		Documento
	Acuerdo plenario de aprobación inicial y ordenando trámite exposición pública. Incorpora el texto provisional de la disposición o modificación normativa que se aprueba. En caso de aprobarse una modificación incorpora también el texto consolidado.		Documento
	Texto provisional aprobado por el Pleno, en valenciano y castellano.		Documento
	Anuncio en Boletín Oficial de la Provincia de València (BOP) de la apertura del trámite de exposición pública, con señalamiento del plazo de sugerencias y reclamaciones.		Enlace
	Si se presentan alegaciones	Informe sobre las alegaciones presentadas, motivando técnicamente su aceptación o rechazo y señalando si es necesario o no actualizar la MAIN.	Documento
		MAIN actualizada, si se pretende aceptar alegaciones que modifican los impactos.	Documento
		Informe propuesta de aprobación definitiva.	Documento
		Informe de la Asesoría Jurídica, solo si las alegaciones que se pretende aceptar modifican sustancialmente la disposición inicialmente aprobada por el Pleno.	Documento
		Dictamen de la Comisión Informativa competente.	Documento
		Acuerdo plenario de aprobación definitiva de la disposición normativa. En caso de aprobarse una modificación parcial incorpora texto consolidado.	Documento
	No se presentan alegaciones	Resolución de la Alcaldía que entiende como definitivo el texto normativo aprobado inicialmente por el Pleno y ordena su publicación íntegra en BOP.	Documento
Finalización	Publicación en Boletín Oficial de la Provincia de València (BOP) del texto íntegro de la disposición o modificación normativa aprobada.		Enlace
	Texto vigente publicado en sede electrónica, en valenciano y castellano. En caso de modificación normativa se publica texto consolidado.		Documento
	Corrección de errores	Publicación en BOP del texto corregido aprobado por acuerdo plenario.	Enlace
		Texto vigente corregido (consolidado).	Documento
Modificación	Cuando los resultados de la evaluación periódica de la aplicación de la norma y valoración de impactos determinan la necesidad de revisar parcialmente el texto normativo. Se inicia de nuevo todo el proceso.		

La publicación de la huella normativa permite tener acceso a toda la documentación relevante para elaborar la norma⁸. Se consigue que el proceso sea más transparente y que cualquier persona interesada pueda conocer cómo se ha gestado, los informes emitidos, la MAIN y la valoración de impactos que contiene.

“Como viene advirtiendo certeramente la Defensora del Pueblo Europeo, a los documentos prelegislativos (“huella normativa”) deben aplicárseles los más altos estándares de transparencia. En el caso de España, el acceso oportuno a la huella normativa, especialmente en los procedimientos legislativos en curso, entronca con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar -directamente- en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución” (IBÁÑEZ GARCÍA 2024: p 1).

Además, la publicación de la huella normativa tiene otra vertiente que ha cobrado relevancia en los últimos tiempos, especialmente a nivel estatal y autonómico, y es la de ofrecer la posibilidad de conocer la participación de los grupos de interés o lobbies en los procesos de elaboración de las disposiciones.

“La huella normativa posibilita saber quiénes, cuándo y cómo participaron en el proceso. La finalidad perseguida es asegurar que la influencia de los grupos de interés en las políticas públicas no es desproporcionada, como medida preventiva ante la corrupción, al tiempo que se aboga por la rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo, como del legislativo” (PONCE SOLÉ 2019:13). A nivel local también se plantean estas cuestiones porque también los lobbies o grupos de interés participan en la elaboración de las ordenanzas y reglamentos.

9. CONCLUSIONES

Se ha iniciado el camino y las medidas e instrumentos de mejora regulatoria que se han ido implantando en el Ayuntamiento están ayudando a que se produzca

⁸ En la página web del Ayuntamiento de València se puede consultar la huella normativa de las normas que se han ido aprobando desde su implantación. Por ejemplo, la de la Ordenanza del sandbox urbano de la ciudad de València: <https://sede.valencia.es/sede/ordenanzas/detalle/MzE2NjQ.AvPAlt3D.AvOvTok>

ese cambio de mentalidad, un verdadero cambio de cultura en la producción de las normas municipales.

Comparto la reflexión que hacía el profesor Santamaría Pastor tras la aprobación de la LPAC:

“Durante siglos, el poder normativo, manifestación primigenia del poder político, se ha ejercido –en España y en la mayoría de los países del mundo, por no decir en todos– bajo los exclusivos condicionantes de la impulsividad, el apresuramiento, la solución de problemas concretos juzgados urgentes, la indefinición de los objetivos, la imprevisión de los efectos, y el condicionamiento ideológico; todo ello revuelto con frecuentes dosis de arbitrio. Abandonar todos estos parámetros para sujetarse a procesos reflexivos supone una revolución mental que no es fácil que pueda conseguirse en pocos años, si es que llega a hacerse efectiva alguna vez. (SANTAMARIA PASTOR 2016: 8).

Sería importante asumir que cuando se elabore o modifique una norma dicha previsión debería estar incluida en el Plan Normativo y que, gracias a la consulta previa, los posibles destinatarios de la norma podrán conocer los motivos y objetivos que se persiguen, pudiendo realizar valiosas aportaciones. Una vez redactado el proyecto normativo deberá elaborarse la MAIN para asegurar que la norma se ajusta a los principios de buena regulación y para valorar todos sus impactos. Y tampoco se puede olvidar la importancia de las valoraciones *ex post*, estableciendo desde el inicio el plazo y la forma de realizarlas, lo que permitirá comprobar si se han ido cumpliendo los objetivos que se plantearon al aprobarla y si el coste y las cargas impuestas estaban justificadas y correctamente cuantificadas.

Es verdad que la elaboración de normas es una tarea que debe incardinarse con el quehacer diario y para la que no se encuentra el tiempo necesario, pero habrá que poner los medios para que estos análisis se realicen con rigor, lo peor sería que, como hemos comprobado en algunas ocasiones, estas memorias se rellenen a última hora por cumplir el trámite y no cumplan con el papel que están llamadas a tener. “Es claro que la mejora de la regulación no se consigue con trámites o formalismos

vacíos, sino con el cumplimiento sincero y responsable de las reglas que tratan de evitar la proliferación de normas innecesarias y mal concebidas” (MÍGUEZ MACHO 2019: p 20)

Para conseguir este cambio de mentalidad es importante contar con el apoyo del equipo de gobierno, el liderazgo público es esencial. Son muchas las ventajas que derivan de la aplicación de estas políticas de mejora regulatoria. Gracias a estos instrumentos, el ordenamiento jurídico será más predecible, habrá una mejor planificación evitando improvisaciones, las normas serán más eficientes y tendrán mayor calidad y vinculación con la realidad, evitaremos que se produzcan efectos no deseados y evitaremos impugnaciones judiciales. Como hemos visto, son muchas las normas anuladas por los jueces y tribunales por defectos en los procesos de elaboración de las ordenanzas y reglamentos, por falta de valoración de impactos, de justificación de los principios de buena regulación. Todas estas cuestiones son ya imposiciones legislativas que no se pueden obviar.

ABREVIATURAS

CEMCI: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación provincial de Granada)

EIG: Evaluación de Impacto de Género

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

MAIN: Memoria de Análisis de Impacto Normativo

ROP: Reglamento Orgánico del Pleno

BIBLIOGRAFÍA

CANALS AMETLLER, Dolors. "El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos)", *Revista General de Derecho Administrativo*, ISSN-e 1696-9650, n.º 50/2019.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. "Sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos, sus vicios y su control judicial", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 5/2022, pp. 73-114.

IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac. "El acceso oportuno a los documentos legislativos ("huella normativa") para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos", *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, n.º 287, diciembre de 2024.

MÍGUEZ MACHO, Luis. "La mejora de la regulación: antecedentes y principios", *Revista Información Comercial Española*, n.º 907, marzo-abril 2019.

ORTÍ FERRER, Paula. "Una década de política pública de mejora de la regulación en Cataluña: El reto del nivel local", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 251-300.

PONCE SOLÉ, J. *Mejora de la Regulación, Lobbies y Huella Normativa. Un análisis empírico de la informalidad*. Tirant lo Blanch, 2019, pp. 154-159.

PRIETO ROMERO, Cayetano. "Potestad de ordenanza, actividad de los ciudadanos y transparencia", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 203-249.

REDONDO MORA, Pablo. "El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 32, julio 2023, pp. 81-95.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. "La Unidad de Mercado como límite al poder normativo local", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 173-200.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 175/2016.

SOCÍAS CAMACHO, Joana M. "La mejora de la regulación en la administración pública. Su impacto sobre la potestad normativa de la ciudad", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 228, Sección Estudios, Tercer trimestre de 2023.

VELASCO CABALLERO, Francisco. "Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 113, enero-abril 2019, pp. 299-349.

Trabajos de Evaluación

Revista digital CEMCI

Número 68/2025

EL RECARGO DE VIVIENDAS RESIDENCIALES DESOCUPADAS EN EL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES

Enrique Lorenzo ANDREU ZAMORANO

*Interventor-Tesorero de la Administración Local (Funcionario de Administración Local
con Habilitación de Carácter Nacional).*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en
gestión financiera local (CEMCI)*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Contexto anterior y regulación
 - 2.1. La modificación de 2018 y sus constantes cambios en los años sucesivos
3. Regulación actual y naturaleza del recargo
 - 3.1. El nuevo concepto del recargo de viviendas desocupadas
4. La continuidad de la problemática relativa a la figura del recargo de viviendas desocupadas
 - 4.1. La regulación actual del recargo por el Ayuntamiento de Barcelona y por otras Entidades Locales
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, la elaboración del presente trabajo tiene por objeto la realización de un breve repaso legislativo de la figura del recargo de viviendas desocupadas que es posible aplicar en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). También se busca la enmarcación y explicación del contexto actual, dado que la reforma del año 2023 desplegó un abanico de posibilidades y ha supuesto un avance en la seguridad jurídica y posibilidad real de aplicación de esta figura, pero sigue siendo problemática su aplicación.

El recargo de las viviendas desocupadas, además de tener el fin de suponer un medio de presión fiscal en contra de la especulación inmobiliaria y mejora del parque de vivienda, puede ser aprovechado para mejorar la recaudación y los ingresos que el IBI proporciona a las Entidades Locales.

A lo largo del trabajo se quiere desarrollar y definir mejor esta figura, exponiendo algunos de sus puntos más conflictivos y su problemática, ejemplificando a través de algunas ordenanzas fiscales de varias Entidades Locales, analizando especialmente la regulación del Ayuntamiento de Barcelona y la recomendación de la lectura y referencia de la regulación realizada por el Ayuntamiento de Girona.

2. CONTEXTO Y ANTERIOR REGULACIÓN

La figura del recargo en las viviendas residenciales urbanas desocupadas permanentemente no apareció¹ hasta que se publicó el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) a través del apartado 4 del artículo 72, en sus párrafos tercero y cuarto, en el cual, venía a disponerse literalmente lo siguiente:

“(…)Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto.

Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicable, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.”

¹ En la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, no se establecía ningún recargo en el IBI por viviendas desocupadas, sino simplemente recargos a favor de los inmuebles que se encontraran en un área metropolitana, de acuerdo con el artículo 134. En la regulación anterior a esta tampoco se encuentra referencia alguna al recargo de viviendas desocupadas.

Fue en la publicación original del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo cuando se estableció de manera rotunda que la competencia para la regulación del recargo a viviendas desocupadas permanentemente era expresamente conferida a las Entidades Locales, de acuerdo con el artículo 77.5, con independencia de que sea un tributo de gestión compartida².

Sin embargo, puede entenderse que en legislaciones anteriores esta figura no existiera, puesto que la parte fuerte del auge de la especulación inmobiliaria y la burbuja que trajo consigo comenzó aproximadamente en el año 2002, por lo que teniendo el Entidades Locales en cuenta esta situación, decidió crear una figura fiscal impositiva para frenar o desincentivarla, siendo un ligero y poco conocido método de intervención de las Administraciones Públicas en el contexto de la especulación inmobiliaria³:

“Tanto es así, que el precio de la vivienda se incrementó desde el año 2002 hasta el año 2007 en un 44’16% siguiendo las cifras del Ministerio de Fomento de los precios de la vivienda. (...) El crecimiento de la demanda de la vivienda fue espectacular. Tanto es así que la oferta, aunque aumentó de forma considerable, no lo hizo suficientemente para poder absorber la demanda sin generar un aumento de los precios de la vivienda. La Administración Pública podría haber intervenido (...)”.

2.1 La modificación de 2018 y sus constantes cambios en los años sucesivos

Por otro lado, en lo que se refiere a la conflictividad de su regulación, no fue hasta el año 2018 cuando se produjo una modificación importante relativa al recargo que estamos tratando. La primera reforma del recargo de viviendas desocupadas tuvo lugar con la modificación del apartado 4 del artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a causa del artículo 4.2 del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

² “El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, **sin perjuicio de la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados.**”

³ ALBA ÁLVAREZ, JAVIER, Crecimiento y estallido de la burbuja inmobiliaria en España: causas y consecuencias. Universidad de Salamanca, 2017.

Se vino a establecer mediante esta reforma que, **mediante ordenanza fiscal**, procedería la regulación de uno o varios recargos en función de los años que llevara desocupado. Además, también fue el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el que se definió el concepto de vivienda permanentemente desocupada. Es importante reproducir el fragmento relativo al párrafo quinto del artículo 72 reformado en 2018 porque fue concretamente objeto de varias impugnaciones, derogaciones y reformas:

“A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley, y conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal. En todo caso, la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro.”

Este fragmento fue en varias ocasiones eliminado por la derogación pronta de su implantación, pues en concreto, fue derogado mediante la Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Por lo tanto, a principios de 2019, se volvió a la regulación anterior, recuperando prácticamente a la regulación originaria de 2004 y creando una gran inseguridad jurídica en cuanto a la pervivencia de la figura tratada.

En cambio, de manera muy temprana se reaccionó y se modificó el apartado 4 del artículo 72 a causa del artículo 4.2 del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo. Paradójicamente, se recuperó la redacción original introducida con la reforma introducida por el artículo 4.2 del Real Decreto-ley 21/2018⁴, de 14 de diciembre,

⁴ Principalmente se produjo su derogación a causa de que el mencionado Real Decreto no consiguió la convalidación, por lo que al no respetarse lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Española de 1978, la norma solamente desplegó sus efectos durante un período realmente breve.

volviendo a definir el concepto de vivienda permanentemente desocupada y la posibilidad de la exigencia de un recargo o varios en función del periodo de desocupación del inmueble.

3. REGULACIÓN ACTUAL Y NATURALEZA DEL RECARGO

Se trata de un recargo determinado, establecido para un concreto impuesto de naturaleza real y local, que en este caso es el Impuesto de Bienes Inmuebles y **solamente respecto de los bienes de carácter urbano y residencial desocupados permanentemente**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (tras la última reforma aplicada a dicho precepto de acuerdo con la Disposición Final 3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda). Se introdujo un concepto claro y desarrollado del concepto de vivienda desocupada con carácter permanente, que posteriormente será comentado.

La naturaleza de este recargo es especial en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, puesto que la finalidad del mismo es la desincentivación de contar con inmuebles desocupados permanentemente⁵ -de la misma manera en la que ya existieron otros tributos locales y autonómicos con esta finalidad⁶- a la par que trata de aumentar la recaudación de uno de los impuestos con más peso recaudatorio en las Entidades Locales⁷.

⁵ Cano, M. J. (2024). Las dificultades del gravamen a la vivienda desocupada en España. *Anuario de Derecho Municipal*, 119-141. https://doi.org/10.37417/ADM/17-2023_2.03

⁶ ORÁN MORATÁN, Germán (Catedrático de Derecho Financiero y Tributario Universidad Jaume I de Castellón) (2015). "Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas". *Anuario de Derecho Municipal* 2015. Acceso: <https://repositorio.uam.es/server/api/core/bitstreams/b0ccffd7-8a21-437b-acc0-da4f2d5b9b7f/content>

Esteve Pardo, M. L. (2017). Medidas tributarias y de orden coercitivo de movilización de viviendas vacías. *Anuario del Gobierno Local* 2017, 213-241. <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1838>

⁷ El IBI es sin duda la figura tributaria más relevante para la financiación de los municipios españoles, suponiendo para algunos municipios como mínimo el 40% de los ingresos y para otros de hasta más del 70%.

Consejo General de Economistas de España. (2024). Panorama de la fiscalidad local 2024. REAF Auditores. P.24-25. Acceso:

<https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/2024/Panorama%20de%20la%20fiscalidad%20local%202024.pdf>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2021). Haciendas locales en cifras: Ejercicio 2019. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Acceso:

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/HaciendasLocalesencifras.aspx>

El recargo de viviendas desocupadas se diferencia así tanto en los porcentajes aplicables como en su naturaleza en comparación con otros recargos tributarios típicos procedimentales, como suelen ser los recargos por presentación extemporánea o del periodo ejecutivo de los artículos 27 y 28 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (estos clásicos recargos tienen la función de la persuasión y el objetivo de procurar que los obligados tributarios presenten y paguen puntualmente las deudas correspondientes, pues de lo contrario la deuda aumentaría automáticamente).

3.1- El nuevo concepto del recargo de viviendas desocupadas

De acuerdo con lo fijado a partir del tercer párrafo del apartado cuarto del artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para comprender el nuevo concepto del recargo de viviendas desocupadas, hay que tener en cuenta varios parámetros que se tratarán a continuación.

3.1.1-La inacabada definición de inmueble desocupado permanentemente

Se considerará inmueble desocupado permanentemente aquel que, de acuerdo con los medios de prueba y requisitos fijados por la ordenanza fiscal reguladora, se determinen como desocupados permanentemente durante más de dos años y que además pertenezcan a personas que sean titulares de 4 o más inmuebles de uso residencial.

Mediante lo dispuesto en el párrafo anterior y de acuerdo al artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la fijación del concepto de vivienda desocupada con carácter permanente ha ocasionado la superación de una buena parte de la problemática jurisprudencial que giraba en torno a este impuesto. Hasta la regulación de mayo de 2023, el concepto de la vivienda residencial permanentemente desocupada no estaba desarrollado legal ni reglamentariamente por el Estado, lo que llevó a que muchos tribunales de justicia autonómicos determinasen la nulidad de la ordenanza fiscal por no ser el instrumento que pudiera delimitar el concepto de inmueble residencial desocupado.

Toda esta jurisprudencia hacía referencia a que el desarrollo era competencia del Estado en aras de la delimitación de un concepto uniforme e igual

aplicable a la generalidad de los municipios y de los principios de seguridad jurídica e igualdad, pudiendo destacarse las sentencias siguientes: STSJ de Madrid de 27 de abril de 2016, de 7 de noviembre de 2011 y 14 de enero de 2010, la STSJ de Andalucía de 4 de mayo de 2015, la STSJ de Asturias de 28 de noviembre de 2014, la STSJ de Cataluña de 22 de julio de 2011, la STSJ de Galicia de 22 de julio de 2011.

Por otro lado, hay que entender que, aunque la figura analizada tiene carácter de recargo tributario específico, realmente enmascara un ánimo disuasorio en el ámbito especulativo inmobiliario muy concreto, donde a lo mejor el lugar idóneo para la determinación de los detalles y los conceptos que definan a las viviendas desocupadas permanentemente de manera explícita sería la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. En caso de la fijación de los parámetros necesarios por la ley estatal de vivienda, se podría haber aprovechado para haber fijado una definición segura⁸ para que, posteriormente, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, o la correspondiente normativa autonómica pudiera remitirse a la misma a efectos de unificar el concepto.

Sin embargo, esta posibilidad de definición uniforme de vivienda desocupada podría haber llevado a un conflicto más acentuado en materia de vivienda y urbanismo entre el Estado y las Comunidades Autónomas; por lo que pareció más adecuada la regulación de la figura del recargo de viviendas desocupadas directamente en el **Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el cual tampoco establecía exactamente la definición de vivienda desocupada porque remite a que los medios de prueba y requisitos que fijen por la ordenanza fiscal** -cuestión que tampoco parece acertar con el problema que puso de manifiesto las sentencias autonómicas citadas en la página anterior-.

Así y todo, teniendo en cuenta la compleja situación, no hay que perder de vista que, tal y como se desprende del apartado tercero del preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda:

⁸ La falta de una definición concretada por la misma administración estatal que legitima y habilita la aplicación de un recargo, ocasiona problemas de interpretación complicados de resolver para una entidad local mediante una ordenanza fiscal, como por ejemplo ocurre con la consideración o no de las viviendas ocupadas ilegítimamente como viviendas desocupadas, cuestión tratada al final del presente trabajo.

“(…)A través de la disposición final tercera se modula el recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, (...) con el objetivo de que tenga un mayor efecto en la optimización del uso del parque edificatorio residencial y refuerce el instrumento de los Ayuntamientos para hacer frente a situaciones de vivienda desocupada a través de la fiscalidad.”

Pues es través de la recaudación, la fiscalidad y la regulación fiscal local el método por el que se quiere regular, o al menos aprovechar, las consecuencias de la existencia de inmuebles desocupados, con el fin de que ocasione un efecto de beneficio recaudatorio para repercutir en el parque edificatorio residencial.

3.1.2- Cuantía del recargo y causas de justificación de la desocupación del inmueble

Aquí parece importante matizar que lo que gradúa el recargo es de hasta un máximo del 50% cuando sea la desocupación superior a 2 años. En cambio, cuando lleve más de tres años se podrá modular un recargo de hasta el 100%, pudiendo ser inferior y escalarse en función de los años y/o meses adicionales a los tres años de la desocupación, debiendo acudir a lo dispuesto en la propia ordenanza fiscal⁹. Si bien, podrá alcanzar la cuantía máxima del 150% (otro 50% adicional máximo) en caso de que dos o más inmuebles pertenecientes al mismo titular se encontrasen en el mismo término municipal.

Cabe decir que hay que partir siempre de que el propietario debe contar con al menos cuatro viviendas residenciales que tengan la consideración de desocupadas . Si bien, se podría aplicar el recargo adicional del 50% (sobre el previo recargo de entre el 50 y 100%) cuando dos o más inmuebles de los mismos propietarios encuentren en el mismo término municipal.

⁹ La libertad para la regulación de esta figura es una verdadera muestra de la autonomía local reservada a los entes locales, concordando con la atribución función ejecutiva y recaudatoria que establece Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Ténganse en cuenta las sentencias citadas a continuación:

Tribunal Constitucional. (1981, 2 de febrero). *Sentencia 4/1981*. Boletín Oficial del Estado, 24 de febrero de 1981. <https://www.boe.es/eli/es/tc/s/1981/02/02/4>

Tribunal Constitucional. (1985, 19 de diciembre). *Sentencia 179/1985*. Boletín Oficial del Estado, 16 de enero de 1986. <https://www.boe.es/eli/es/tc/s/1985/12/19/179>

Si se analiza más detalladamente lo comentado en los dos párrafos anteriores, parece que, curiosamente, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, **no pone como condición para los titulares de los inmuebles residenciales que todos se encuentren desocupados en el mismo término municipal**, sino que simplemente tienen que ser titulares de cuatro o más inmuebles que estén desocupados simplemente, incluso aunque estén en territorios municipales diferentes, o al menos eso puede entenderse de manera indirecta¹⁰.

Pues es que sí prevé el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo la posibilidad de que los inmuebles desocupados se encuentren en el mismo municipio, pero esta posibilidad no es condición para la aplicación del recargo de desocupación, sino que es una posibilidad que abre la opción de aumentar el recargo correspondiente (50% o 100%, en función del periodo de desocupación) en hasta un 50% más.

La cuestión comentada abre, seguramente, dos complicaciones:

- Una sería la relativa a la necesidad de comunicación y solicitud de información al propio sujeto tributario, entre las Entidades Locales, registradores de la propiedad, notarios u otros agentes en lo que se refiere a la fase de comprobación y averiguación de la cantidad de inmuebles residenciales que tenga el titular correspondiente.

El artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, solamente expresa que tienen que ser titulares de cuatro o más inmuebles residenciales, pero no exige que se traten todos ellos de inmuebles desocupados, sino que **simplemente se pide la titularidad**. Desde luego, la reunión de información necesaria puede ser larga y compleja, puesto que la localización de la titularidad de los bienes inmuebles puede no ser dentro del mismo territorio local e incluso autonómico, con las dificultades que eso podría conllevar.¹¹

¹⁰ Condicionar la aplicación de un recargo tributario de un concreto impuesto local a la existencia de otros derechos que pueden estar en municipios e incluso comunidades autónomas diferentes parece provocar a los principios de tributación local contenidos en el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

¹¹ López-Fando de Castro, J. L. (2021). El suministro de información por Notarios y Registradores en la gestión del IBI y la Plusvalía municipal: Marco legal y problemas prácticos. Revista de Hacienda Local, (142), 67-94.

Gomá Lanzón, I. (2021). Las obligaciones informativas de los notarios en la gestión de tributos locales tras la Ley de prevención del fraude fiscal. El Notario del Siglo XXI, (99), 45-51. <https://www.elnotario.es/>

- Otro incidente sería que no se determina por parte del artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el derecho específico al que podría referirse la titularidad del inmueble desocupado. Esta cuestión podría parecer nimia, ya que seguramente la titularidad del derecho en la que parece lógico pensar sería la del derecho de propiedad, pero no hay que perder de vista que es el IBI un impuesto en el que existe un orden de derechos especificados a gravar, en concreto los establecidos en el apartado 1 del artículo 61 del mismo texto legal. Además, los derechos se excluyen los unos a los otros en función del orden especificado, siendo el derecho de propiedad el último de la mencionada enumeración.¹²

Tras lo comentado anteriormente, también se apunta que se echa en falta la posibilidad de la regulación o aplicación de parte de un “sobrerrecargo” o cantidad adicional que pudiera corresponderle a las diputaciones provinciales con el fin de mejorar la recaudación y financiación de estas, tal y como por ejemplo está pensada en la figura del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) regulado en los artículos 90 y 134 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Además, si se tiene en cuenta que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo regula la posibilidad de aumentar el recargo en un 50% adicional cuando un propietario tenga dos o más inmuebles considerados desocupados en el mismo término municipal, **sería interesante ceder o permitir la aplicación de una cantidad adicional a este recargo en caso de que determinado número viviendas desocupadas se encontraran dentro del mismo término provincial.** Si bien, como la

Gallardo Rodríguez, A. V. (2018). La coordinación entre el Registro de la Propiedad, el Catastro y las Entidades Locales: Retos actuales. Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED (53), 125-148.

¹² “Artículo 61. Hecho imponible y supuestos de no sujeción.

1. Constituye el hecho imponible del impuesto **la titularidad de los siguientes derechos** sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.

b) De un derecho real de superficie.

c) De un derecho real de usufructo.

d) Del derecho de propiedad.

2. La realización del hecho imponible que corresponda de entre los definidos en el apartado anterior por el orden en él establecido **determinará la no sujeción** del inmueble urbano o rústico a las restantes modalidades en el mismo previstas.(...)”

legislación no contempla esta posibilidad, no puede aplicarse ni regularse, ni si quiera por la ordenanza fiscal.

El artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, viene a determinar qué se consideran causas justificadas. Entonces, aunque se encuentren más de dos años desocupadas, si concurre alguna de las siguientes razones, no procederá la aplicación del recargo cuando la desocupación se deba a:

- Por causa de traslado temporal por razones laborales o de formación -sin que en la propia ley se haya establecido un límite temporal relativo al traslado-.
- Por el cambio de domicilio por situación de dependencia o razones de salud o emergencia social, pareciendo clara esta razón. Aquí no parece razonarse qué documentos hacen falta para demostrar esta situación, pareciendo que le corresponde al Ayuntamiento correspondiente fijar los medios de prueba mediante la ordenanza fiscal correspondiente.
- Aquellos Inmuebles destinados a usos de vivienda de segunda residencia con un máximo de cuatro años de desocupación continuada. En este caso parece haber una contradicción entre el periodo mínimo de desocupación (superior a dos años) para aplicar el recargo, puesto que más que causa justificada podría haberse añadido al tercer párrafo del artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, determinándose directamente que en caso de viviendas de segunda residencia desocupadas por un periodo no superior a 4 años no procederá la aplicación del recargo del 50%, en vez de regularlo como una causa justificada que evite su aplicación.
- Los inmuebles sujetos a actuaciones de obra o rehabilitación, u otras circunstancias que imposibiliten su ocupación efectiva. Es clara la motivación de esta causa como justificativa de la desocupación.

- En el caso de que la vivienda esté siendo objeto de un litigio o causa pendiente de resolución judicial o administrativa que impida el uso y disposición de la misma. También es clara esta razón.

- Cuando se trate de inmuebles cuyos titulares, en condiciones de mercado, ofrezcan en venta, con un máximo de un año en esta situación, o en alquiler, con un máximo de seis meses en esta situación.

Este punto resulta interesante, tanto para el público al que puede afectar como por su interpretación, ya que *“el alquiler sigue ganando cuota de mercado en España frente a la propiedad. El número de hogares que vive en régimen de arrendamiento ha aumentado un 19,25% entre 2011 y 2021, hasta 16,5%, según el último censo de vivienda publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En los últimos 20 años, el crecimiento del alquiler ha sido del 41%.”*¹³

En este sentido, cabe entender que esta causa justificada se aplica como reductor del periodo de desocupación, esto es, más que una causa justificada, el hecho de que los seis meses ofrecida la vivienda en alquiler sin que se ocupe o el año ofrecida sin que se venda, supone que este periodo no computará a efectos de entender la vivienda desocupada. Entonces, en caso de ofrecimiento en alquiler sin éxito se entendería que la vivienda debería estar desocupada por un periodo superior a dos años y seis meses, mientras que en el caso del ofrecimiento de venta sin su consumación debería ser superior a 3 años.

- Por otro lado, en el caso de inmuebles de titularidad de alguna Administración Pública, se considerará también como causa justificada ser objeto el inmueble de un procedimiento de venta o de puesta en explotación mediante arrendamiento. En este sentido, a diferencia del apartado anterior, no se determina el periodo de plazo máximo de enajenación o de explotación, por lo

¹³ GABRIEL SANTAMARÍA, periódico El periódico de España, Madrid, 30 de junio de 2023, enlace: <https://www.epe.es/es/activos/20230630/personas-viven-alquiler-propiedad-89307392>

que los plazos máximos serán los que establezca la legislación patrimonial en materia de bienes de las correspondientes Administraciones Públicas¹⁴.

3.1.3- Otros elementos del recargo

El recargo que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez se constate la desocupación del inmueble en tal fecha y juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare.

Pues el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que deberá dársele audiencia al sujeto pasivo y acreditar la desocupación, por lo que la ordenanza deberá delimitar el procedimiento a seguir y, una vez concluido, procederá la declaración de la procedencia o no de la aplicación del recargo, el cual se devenga el último día de cada año, dejando un margen amplio para tramitar la declaración de viviendas desocupada.

Puede apreciarse que, de acuerdo con el artículo 75 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el devengo del IBI es el primer día del año, es decir, el 1 de enero; mientras que el devengo del recargo de viviendas desocupadas se produce el 31 de diciembre.

En el mismo precepto legal se indica que el recargo se liquidará anualmente cuando se declare la desocupación del inmueble, por lo que queda despejada la duda relativa a si la liquidación del recargo debía ser conjunta o independiente respecto a la liquidación del IBI del ejercicio correspondiente, ya que se devengan y tienen causas de producción diferenciadas¹⁵.

Como el recargo de viviendas desocupadas es una cuantía objeto de liquidación independiente, la aplicación de los recargos típicos tributarios y de los intereses de

¹⁴ Palomar Olmeda, A. (2021). Régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas: Especial referencia a la gestión y explotación de bienes inmuebles. *Revista Técnica de Tributos*, (12), 45-68.

Carbonell Porras, E. (2019). Los plazos en las concesiones demaniales y su impacto en la fiscalidad local y el patrimonio público. *Quincena Fiscal*, (18), 89-112.

¹⁵ García Novoa, C. (2020). El principio de autonomía de la obligación tributaria y su incidencia en la determinación de la cuota. *Quincena Fiscal*, (12), 45-78.

Menéndez García, E. (2022). Los actos de liquidación y de notificación en el ámbito de las Haciendas Locales: Especial referencia a los tributos de cobro periódico. *Tributos Locales*, (155), 67-92.

demora de los artículos 26 a 28 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria se aplicarán con normalidad, en su caso.

Por otro lado, el artículo 72.4 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que *“la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro”*.

Esta audiencia debe entenderse como un trámite esencial para que pueda proceder la aplicación del recargo. En caso de su omisión, habrá que atender a cada caso concreto, así como a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional sobre la omisión de la audiencia¹⁶, cuestión importante de la cual se deja más información en la nota al pie.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere a la acreditación de los indicios de desocupación del inmueble, enuncia la propia ley que pueden basarse en los datos del padrón y en los consumos de suministros, si bien, el detalle y expresa regulación de estos medios u otros en los que basar la desocupación le corresponderá su fijación en la correspondiente ordenanza fiscal.

¹⁶ De acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León, según extracto doctrinal, en su apartado b) Indefensión por omisión del trámite de audiencia o de otros trámites del procedimiento, (no se indica fecha), sitio web: <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/vii-revision-oficio/b-causas-nulidad-pleno-derecho/2-actos-lesionen-derechos-libertades-susceptibles-amparo-co/b-indefension-omision-tramite-audiencia-tramites-procedimie>

Se destaca lo siguiente:

“La mera omisión de un trámite, aunque fuera preceptivo, no constituye necesariamente por sí sola un vicio de nulidad de pleno derecho, como señala la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991 y 21 de octubre de 1980) y la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998; 1/1998, de 21 de mayo; 3.170/1998, de 30 de julio, y 2.301/1998, de 10 de septiembre, entre otros muchos).

“(…) la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido”.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 144/1996, de 16 de septiembre, afirma que “en un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en los aspectos esenciales del conflicto en el que se encuentra inmerso”. Para que se produzca lesión constitucional es necesario que el interesado se vea, en efecto, en una situación de indefensión y para ello es preciso que la indefensión sea material y no meramente formal (Sentencias del Tribunal Constitucional 90/1988, 181/1994, 314/1994, 15/1995, 126/1996, 86/1997 y 118/1997, entre otras), lo que implica que el citado defecto haya causado un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa (Sentencias del Tribunal Constitucional 43/1989, 101/1990, 6/1992 y 105/1995, entre otras), y, además, es necesario que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del demandado.”

Son muchos los indicios que pueden establecerse para acreditar la desocupación de un inmueble. Para su determinación, pueden resultar útil los criterios empleados por otras instituciones como los del Instituto Nacional de Estadística en la determinación de las viviendas vacías (según el consumo de electricidad¹⁷) o por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a efectos de determinar la vivienda habitual¹⁸.

También se puede hacer referencia a algunas regulaciones autonómicas, destacando, por ejemplo, la de la Comunidad Valenciana, en su Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, la cual en sus artículos 14 a 15 incluye entre los indicios que pueden tenerse en cuenta, los siguientes:

- “ a) Los datos del padrón municipal de habitantes y de otros registros públicos.*
- b) La carencia de suministros de agua y electricidad, o consumos anormalmente bajos de conformidad con los valores proporcionados por las empresas suministradoras que presten servicio en el municipio y, en su defecto, por los recogidos en el anexo II.*
- c) Alteraciones en el suministro de gas o servicios de telecomunicaciones que puedan indicar la pérdida de uso residencial.*
- d) Declaraciones tributarias.*
- e) Declaraciones o actos propios del titular de la vivienda.*
- f) Declaraciones de vecinos.*
- g) Negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones del órgano directivo de la Generalitat competente en materia de vivienda. “*

Por contrastar con otra regulación autonómica, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística. (2023, 30 de junio). Censo de Población y Viviendas 2021. Viviendas según consumo eléctrico. Acceso: https://www.ine.es/prensa/cp_2021_v.pdf

¹⁸ Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Acceso: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/03/30/439/con>

cumplimiento de la Función Social de la Vivienda recoge además de indicios muy similares a los anteriores, los destacados siguientes:

(...) d) Utilización habitual de otros lugares para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas.

f) Declaraciones de los titulares de la vecindad.

g) Negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Consejería competente en materia de vivienda cuando no se desprenda la existencia de ninguna causa verosímil que pueda fundamentarla y cuando consten además otros indicios de falta de ocupación.

4. LA CONTINUIDAD DE LA PROBLEMÁTICA RELATIVA A LA FIGURA DEL RECARGO DE VIVIENDAS DESOCUPADAS

A pesar de que la reforma de la figura del recargo de viviendas desocupadas ha supuesto un gran avance en la seguridad jurídica y aplicación de la misma, no está exenta de problemática en cuanto a su aplicación práctica, pues tanto es así que el Ayuntamiento de Madrid y otro buen número de Entidades Locales aún no lo tienen regulado en sus ordenanzas fiscales.

Esta falta de regulación del recargo de viviendas desocupadas puede deberse, entre otras cosas, a que se trata de una reforma con pocos años en vigor y también porque es una figura la cual no tiene una aplicación ni procedimiento sencillo. Con esto, es probable que, si en el caso de los ayuntamientos con mayores dimensiones y medios no han regulado un procedimiento de aplicación y exigencia de este recargo, difícilmente podrán realizarlo entidades más pequeñas las cuales suelen disponer menores recursos en general¹⁹.

¹⁹ Almeida Felices, S. (2022). El principio de suficiencia financiera de las entidades locales en la jurisprudencia reciente. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), págs. 45-72. Acceso: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/732>
Menéndez García, E. (2020). La precariedad de medios en la gestión tributaria local: ¿Un problema de autonomía o de supervivencia? Cuadernos de Derecho Local, págs. 189-220. Acceso: <https://repositorio.gobiernolocal.es/>

Sin embargo, a día de hoy, aún no existe regulación expresa estandarizada del procedimiento de declaración de vivienda desocupada, enunciando únicamente el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo que se le de audiencia al interesado y que **los medios de acreditación de la desocupación se regularán en la propia ordenanza fiscal**. Entonces, supone que en ejercicio de la autonomía local, cada ayuntamiento podría establecer un procedimiento diferente, con la conflictividad que ello podría conllevar, sobre todo a nivel competencial y jurisprudencial²⁰.

Por otro lado, como se ha expuesto anteriormente, la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen regulación propia relativa en materia de vivienda, tocando también el tema relativo a la desocupación de las mismas y sus condiciones²¹. Esto puede suponer que cada entidad local se pueda atener a lo que disponga su legislación autonómica, por lo que la ordenanza fiscal reguladora deberá alinearse o no contradecir la legislación autonómica en materia de vivienda, lo que puede suponer también un conflicto a nivel local y autonómico. Si bien, tampoco debe perderse de vista lo dispuesto en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo -exclusivamente en lo que se refiere a efectos tributarios y no a nivel de legislación sectorial en materia de vivienda o urbanismo-.

Se trata del intento de un encuentro entre la legislación tributaria básica estatal (del ámbito de las haciendas locales) con la normativa urbanística y de vivienda autonómica, la cual se debe reunir y condensar armoniosamente en una ordenanza fiscal, resultando verdaderamente complejo²². Esta dificultad aumenta teniendo en cuenta que **no existe una regulación estatal básica que determine un concepto homogéneo y unitario del concepto de vivienda desocupada a efectos de legislativos de vivienda o urbanismo, pero no así a nivel tributario**²³.

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2018. ECLI:ES:TS:2018:2754.

Gabriel Sola, J. S. (2021). La autonomía local frente a la hiperregulación autonómica: El conflicto de fuentes en el urbanismo y la vivienda. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, págs.112-135. Acceso: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/723>

²¹ Como ya se ha expuesto anteriormente en el caso de la legislación de la Comunidad Valenciana y de Andalucía en materia de vivienda.

²² Se remite de nuevo a la nota al pie nº20.

²³ Pues como se ha comentado en los apartados 2.1 y 3 del presente documento, la legislación estatal únicamente hace referencia al concepto de bien inmueble desocupado a efectos tributarios locales, tras su reforma de 2019 y de 2023, mediante la constante reforma del artículo 72.4 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En cambio, no fija en su

Así y todo, se destaca que el conflicto está en la determinación de los indicios y declaración de vivienda desocupada a efectos procedimentales y de la declaración y de la acreditación de la desocupación, teniendo en cuenta que, a pesar de que el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, regula las condiciones y el concepto de vivienda desocupada exclusivamente a efectos tributarios locales, si a nivel autonómico existe una legislación de indicios y acreditación de viviendas desocupadas mediante el empleo de unos medios específicos, deberán ser respetados por las ordenanzas fiscales a efectos del procedimiento de declaración de la desocupación.

4.1- La regulación actual del recargo por el Ayuntamiento de Barcelona y por otras entidades locales

4.1.1- La regulación del recargo para viviendas desocupadas por el Ayuntamiento de Barcelona y la legislación catalana en materia de vivienda

En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, requiere un apartado para destacar su elaborada confección y la relación entre las diferentes normativas aplicables. Se regula esta figura expresamente en el artículo 10 de su ordenanza fiscal del IBI de 2025, haciendo referencia expresa a que el procedimiento de declaración y acreditación de la desocupación se realizará mediante el procedimiento establecido en su legislación autonómica de vivienda, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. La regulación contenida en la mencionada ordenanza fiscal, aunque no exenta de problemas al implicar a varios organismos y actores, parece la más respetuosa con su propia legislación autonómica, por lo que podría servir de ejemplo para otro ayuntamiento perteneciente a la comunidad autónoma catalana.

Si bien, hay que destacar que efectivamente la legislación autonómica de vivienda concuerda de manera parcial con la última actualización del artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo²⁴. En el artículo 3 de la Ley 18/2007, de

legislación ni en el código de vivienda del Estado un concepto uniforme de vivienda desocupada, lo que seguramente se haya hecho para evitar un conflicto de competencias en materia de urbanismo y territorio entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, a costa de la seguridad jurídica tan necesaria que supondría la clara definición de este concepto.

²⁴ Ordenanza reguladora nº1 del IBI del Ayuntamiento de Barcelona. Última modificación del 23/12/2025. Sede electrónica del Ayuntamiento de Barcelona. Último acceso: 19/1/2026. Acceso: <https://ajuntament.barcelona.cat/hisenda/sites/default/files/normativa/2025-05/1.1-ordenanza-ibi.pdf?profile=1>

28 de diciembre, del derecho a la vivienda, se vienen a establecer los mismos requisitos que contiene el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, excepto el relativo a que estos inmuebles pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.

Sin embargo, a simple vista, esta coincidencia parcial parece no conflictiva, puesto que el contenido del artículo 3 de la mencionada legislación de vivienda catalana no contradice la definición realizada por el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Tampoco puede pretenderse una coincidencia elevada entre los objetos de una norma de carácter estatal orientada a la regulación de las haciendas locales y una norma autonómica que trate de regular la vivienda en su territorio autonómico, puesto que cada norma tiene objetivos y regulaciones sustancialmente diferentes, sin perjuicio de las posibles coincidencias o remisiones legales que pudieran tener lugar entre ellas.

En la ordenanza fiscal del IBI del Ayuntamiento de Barcelona se recoge expresamente en el artículo 10 el requisito de que inmuebles pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial, respetando así simultáneamente la legislación autonómica propia en materia de vivienda y el contenido descrito en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

4.1.1.1- El conflicto de la consideración de las viviendas ocupadas ilegítimamente como viviendas desocupadas a efectos de la aplicación del recargo

La ordenanza del IBI del Ayuntamiento de Barcelona, a efectos de evitar un posible conflicto entre la normativa autonómica y la estatal, recoge las causas justificadas de desempleo de la vivienda, (pero no se pronuncia sobre las ocupaciones ilegítimas) aclarando en el último párrafo del apartado tercero del artículo 10 lo siguiente:

“Serán causas justificadas de desempleo de la vivienda, que tendrán que acreditarse al correspondiente procedimiento para la declaración de la vivienda en situación de desempleo permanente, exclusivamente, las previstas en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.”

En cambio, un aspecto que realmente sí podría generar un encuentro entre la legislación autonómica en materia de vivienda y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es la parte relativa a las viviendas ocupadas ilegalmente o sin justo título. En el **artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no se aclara expresamente si una vivienda desocupada totalmente y una ocupada sin justo título son equivalentes a efectos de la aplicación del recargo.**

Así y todo, en la definición de vivienda desocupada del apartado d) del artículo 3 y el contenido de la letra b) del apartado 2 del artículo 5 de la legislación catalana de vivienda, indica expresamente que *“La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda.”* Si bien, a pesar de que se le encarga a la ordenanza fiscal regular los extremos correspondientes, como disposición reglamentaria tiene que respetar el contenido tanto de la legislación estatal como la autonómica²⁵. Esto podría conllevar a la adopción de varios escenarios:

- El primero sería plantear que, tal vez, en caso de que no considere expresamente la ordenanza fiscal como aplicable el recargo para las viviendas ocupadas ilegítimamente, la consideración de vivienda desocupada a efectos tributarios por la ordenanza sería correcto; aunque, teniendo en cuenta la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en la comunidad catalana, la ordenanza fiscal podría estar incumpliendo o desatendiendo la definición de vivienda desocupada, excluyendo así la aplicación del recargo a determinadas viviendas.
- En cambio, la segunda visión -y a mi juicio más acertada- es que la única consideración de vivienda desocupada a efectos de la aplicación del recargo por la propia ordenanza fiscal sería la que tenga en cuenta exclusivamente los elementos apuntados por el párrafo cuarto del apartado

²⁵ Resulta ilustrativo el Dictamen del 602/2006, de 6 de julio del Consejo Consultivo de Castilla y León, que recuerda el sometimiento de las disposiciones generales administrativas a la ley:

“Debe tenerse en cuenta que el reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene un valor subordinado a la ley a la que complementa; (...) pero la potestad reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la Constitución Española y a las leyes (artículo 97 de la Constitución); (...) lo que, en otras palabras, implica que las normas reglamentarias no pueden contener preceptos contra legem o mandatos nuevos restrictivos de lo contemplado en el texto legal, si bien, tal como indicó la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1998, los reglamentos no tienen por qué limitarse a reproducir el texto de la Ley que desarrollan, sino que pueden adoptar elementos normativos nuevos, siempre que, se insiste, no sea contra legem.”

cuarto del artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo²⁶. El mentado precepto no distingue ni considera expresamente que las viviendas ocupadas ilegítimamente se consideren (o se puedan equiparar) como una vivienda desocupada.

Entonces, no sería correcto que la propia ordenanza fiscal extendiese a las viviendas ocupadas ilegítimamente la consideración de viviendas desocupadas a efectos del IBI. Es necesario recordar que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria establece en su artículo 7 las fuentes del ordenamiento tributario y que en las letras a) y e) del artículo 8 recuerdan, respectivamente, que está reservado a la ley tributaria la fijación de los elementos que incidan directamente en la determinación de la deuda tributaria, así como la determinación de los recargos.

Por lo tanto, esto conlleva a **que si el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no considera a las viviendas ocupadas ilegítimamente como viviendas desocupadas, no procede la extensión de la aplicación del recargo a estas**. De lo contrario, podría suponer por parte de la ordenanza una regulación excesiva²⁷ que se extendiese inadecuadamente a elementos tributarios que afectasen en la determinación directa de la cuantía del recargo o/y a obligados tributarios no establecidos previamente; recordando que la determinación y el alcance de la extensión le está permitida su fijación exclusivamente a la ley tributaria.²⁸

²⁶ “A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.”

²⁷ Sentencias del Tribunal Constitucional nº 159/1997, de 2 de octubre y nº 46/2000, de 17 de febrero.

²⁸ Además, incluso podría suponer el incumplimiento del artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria en relación a la prohibición de la analogía.

Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J. M., & Casado Ollero, G. (2024). *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (35.ª ed.). Madrid. Editorial Tecnos.

García Novoa, C. (2012). *La interpretación de las normas tributarias*. Madrid. Marcial Pons. Cabe resaltar especialmente a este autor por el concepto que trata de asentar sobre la problemática derivada de que la Administración extienda el hecho imponible mediante interpretaciones que pueden forzar excesivamente la legislación tributaria, que puede acabar en incumplimiento del artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

4.1.2.- Breve mención de la regulación del recargo de viviendas desocupadas por otras entidades locales

- En la ordenanza fiscal reguladora del IBI del Ayuntamiento de Zaragoza, se recoge su regulación expresamente en el artículo 13, pero de manera somera y prácticamente idéntica a la del artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. El artículo 13 recuerda que se desarrollará reglamentariamente las condiciones para la consideración de la desocupación, pero no se detallan²⁹ (a pesar de la existencia de un registro autonómico que sí recoge las viviendas desocupadas de la comunidad aragonesa, que parece más pensado para entidades financieras y sociedades de gestión de activos³⁰).
- En la ordenanza fiscal del IBI del Ayuntamiento de Girona, en su artículo 9 también recoge la figura del recargo para las viviendas desocupadas, estableciendo el desarrollo de elementos importantes como los periodos a tener en cuenta para el cómputo de la desocupación, el detalle de las causas justificativas que impidan considerar a la vivienda desocupada y otras cuestiones.

Por la redacción y sencilla determinación de los parámetros aplicables para determinar el recargo por desocupación, **se recomienda la lectura del mencionado precepto³¹, pudiendo servir de inspiración para que se tenga en**

²⁹ Ordenanza fiscal reguladora nº2, reguladora del IBI del Ayuntamiento de Zaragoza, última modificación el 27 de diciembre de 2025. Sede electrónica del Ayuntamiento de Zaragoza. Último acceso 16/1/2026. Enlace: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/normativa/3444>

³⁰ Registro de viviendas desocupadas de Aragón. Sede electrónica de la Comunidad Autónoma de Aragón. Último acceso 16/1/2026. Acceso: <https://www.aragon.es/tramitador/-/tramite/registro-de-viviendas-desocupadas-de-aragon>

³¹ “9.4 El cómputo de los periodos de desocupación se inicia a partir de la fecha en que la vivienda está a disposición del propietario para ser ocupado o para ceder el uso a un tercero, y no hay ninguna causa que justifique la desocupación. Hace falta que durante estos dos años el sujeto pasivo haya sido titular de la vivienda, de acuerdo con el artículo 3 de esta ordenanza, de manera continuada. En el caso de las viviendas de nueva construcción, se entiende que hay disponibilidad para que la vivienda sea ocupada a partir de tres meses a contar de la fecha del certificado final de obra. En todo caso, la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación. En este sentido los indicios de desocupación son: - Que la vivienda no haya tenido consumos de agua corriente por un periodo ininterrumpido de dos años (bien porque se detecta consumo 0 a la base facilitada por el gestor del servicio, bien porque no dispone de contador a pesar de que hace más de dos años que la obra está finalizada). Se acredita que una vivienda está ocupada si su propietario dispone de un título, como el de arrendamiento o cualquier otro de análogo, que habilita la ocupación, y se justifica documentalmente por cualquier medio de prueba admisible en derecho.

9.5 Se considerarán causas justificadas las causas siguientes: el traslado temporal por razones laborales o de formación, el cambio de domicilio por situación de dependencia o razones de salud o emergencia social, inmuebles destinados a usos de vivienda de segunda residencia con un máximo de cuatro años de desocupación continuada, inmuebles sujetos a actuaciones de obra o rehabilitación, u otras circunstancias que imposibiliten su ocupación efectiva, que la vivienda esté siendo objeto de un litigio o causa pendiente de resolución judicial o administrativa que impida el uso y la disposición de esta o que se trate de inmuebles los titulares de los cuales, en condiciones de mercado, ofrezcan en venta, con un

cuenta por otras Entidades Locales de tamaño mediano e incluso de tamaño más reducido.

- Por su parte, de manera sorprendente³², el Ayuntamiento de Madrid no contempla actualmente en su ordenanza fiscal del IBI la figura del recargo de viviendas desocupadas³³.

5. CONCLUSIONES

La figura del recargo de viviendas residenciales desocupadas regulada en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, resulta una figura que no está exenta de polémica y de dificultad en su aplicación, si bien, la reforma que se produjo en el año 2018 y supuso un verdadero avance en esta materia, aunque no fue hasta mayo de 2023 cuando efectivamente se aumentó y mejoró la seguridad jurídica relativa a la misma, determinándose el concepto de vivienda desocupada, las causas justificadas y la clarificación de la fijación de su desarrollo por las ordenanzas fiscales.

La finalidad de este recargo es una mejora de la recaudación en aras de frenar la especulación y la desocupación de los inmuebles, alineándose e insertándose esta figura con parte del objetivo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, con el objetivo de mejorar el parque de vivienda residencial, pero dejando otras cuestiones pendientes de unión.

Aunque este recargo tiene naturaleza tributaria, no se puede descartar que tiene cierto ánimo sancionador que debería contemplarse o remitir a unos conceptos previamente definidos por la correspondiente legislación autonómica o estatal en

máximo de un año en esta situación, o de alquiler, con un máximo de seis meses en esta situación. En el caso de inmuebles de titularidad de alguna Administración Pública, se considerará también como causa justificada ser objeto el inmueble de un procedimiento de venta o de puesta en explotación mediante arrendamiento."

Ordenanza fiscal reguladora del IBI del Ayuntamiento de Girona, última modificación el 23/12/2024. Último acceso 16/1/2026. Enlace: <https://www.girona.cat/transparencia/cat/ordfiscals.php#gsc.tab=0>

³² Roche, A. (mayo de 2023). Madrid descarta aplicar el recargo del IBI a las viviendas vacías que permite la nueva Ley de Vivienda. *El País*. <https://elpais.com/espana/madrid/2023-05-26/madrid-descarta-aplicar-el-recargo-del-ibi-a-las-viviendas-vacias-que-permite-la-nueva-ley-de-vivienda.html>

Lamet, J. (mayo de 2023). Almeida y Ayuso cierran la puerta al recargo del IBI a la vivienda vacía: "Es un ataque a la propiedad privada". *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/madrid/2023/05/15/64621369fc6c838e0b8b4594.html>

³³ Ordenanza fiscal reguladora del IBI, de 15 de diciembre de 1989, última modificación del 26/12/2025. Último acceso 16/1/2026. Enlace: [https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/1989/12/22/\(1\)/con/20251226/spa/html](https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/1989/12/22/(1)/con/20251226/spa/html)

materia de vivienda, echándose en falta la posibilidad de que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, regulase la posibilidad de que este recargo también pudiera ser exigido a favor de las diputaciones provinciales.

Su regulación legal pone de manifiesto que aún existen elementos pendientes de desarrollo y aclaración, como los medios de prueba y acreditación de la desocupación, donde habrá que acudir a la correspondiente legislación autonómica y a otras fuentes legales y oficiales de información para que puedan recogerse adecuadamente por la ordenanza fiscal.

Aunque la declaración y aplicación de este recargo será regulado principalmente en las ordenanzas fiscales, la realidad es que es una regulación complicada y a día de hoy aún bastante conflictiva, donde se encuentra el derecho tributario local con la regulación de la vivienda en los niveles estatal y autonómico, resultando especialmente compleja esta aglomeración.

La regulación por las diferentes Entidades Locales del recargo por desocupación es variada, habiéndose visto desde la falta absoluta de la regulación del recargo hasta su contemplación y remisión a una regulación reglamentaria pendiente de detalle, así como una regulación más sencilla y clara como es en el caso del Ayuntamiento de Girona. Esta figura está a la espera de su aplicación práctica y adopción progresiva por los diferentes ayuntamientos que decidan emplearla, sin olvidar el posible conflicto competencial y creación jurisprudencial que seguramente conlleve.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALBA ÁLVAREZ, J. *Crecimiento y estallido de la burbuja inmobiliaria en España: causas y consecuencias*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2017.

ALMEIDA FELICES, S. *El principio de suficiencia financiera de las entidades locales en la jurisprudencia reciente*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), 2022, pp. 45-72. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/732>

CANÓ, M. J. “Las dificultades del gravamen a la vivienda desocupada en España.” *Anuario de Derecho Municipal*, (17), 2024, pp. 119-141. Disponible en: https://doi.org/10.37417/ADM/17-2023_2.03

CARBONELL PORRAS, E. “Los plazos en las concesiones demaniales y su impacto en la fiscalidad local y el patrimonio público.” *Quincena Fiscal*, (18), 2019, pp. 89-112.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. *Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda*.

CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA. *Panorama de la fiscalidad local 2024*. REAF Auditores, 2024, pp. 24-25. Disponible en: <https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/2024/Panorama%20de%20la%20fiscalidad%20local%202024.pdf>

DICTAMEN DEL 602/2006, de 6 de julio del Consejo Consultivo de Castilla y León.

ESTEVE PARDO, M. L. “Medidas tributarias y de orden coercitivo de movilización de viviendas vacías.” *Anuario del Gobierno Local*, 2017, pp. 213-241. Disponible en: <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1838>

GABRIEL SOLA, J. S. “La autonomía local frente a la hiperregulación autonómica: El conflicto de fuentes en el urbanismo y la vivienda.” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2021, pp. 112-135. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/723>

GABRIEL SANTAMARÍA. “Personas que viven en alquiler o propiedad.” *El Periódico de España*, Madrid, 30 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.epe.es/es/activos/20230630/personas-viven-alquiler-propiedad-89307392>

- GALLARDO RODRÍGUEZ, A. V. “La coordinación entre el Registro de la Propiedad, el Catastro y las Entidades Locales: Retos actuales.” *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, (53), 2018, pp. 125-148.
- GARCÍA NOVOA, C. “El principio de autonomía de la obligación tributaria y su incidencia en la determinación de la cuota.” *Quincena Fiscal*, (12), 2020, pp. 45-78.
- GARCÍA NOVOA, C. *La interpretación de las normas tributarias*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- GOMÁ LANZÓN, I. “Las obligaciones informativas de los notarios en la gestión de tributos locales tras la Ley de prevención del fraude fiscal.” *El Notario del Siglo XXI*, (99), 2021, pp. 45-51. Disponible en: <https://www.elnotario.es/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo de Población y Viviendas 2021. Viviendas según consumo eléctrico*. 30 de junio de 2023. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/cp_2021_v.pdf
- LÓPEZ-FANDO DE CASTRO, J. L. “El suministro de información por Notarios y Registradores en la gestión del IBI y la Plusvalía municipal: Marco legal y problemas prácticos.” *Revista de Hacienda Local*, (142), 2021, pp. 67-94.
- LAMET, J. “Almeida y Ayuso cierran la puerta al recargo del IBI a la vivienda vacía: ‘Es un ataque a la propiedad privada’.” *El Mundo*, mayo de 2023. Disponible en: <https://www.elmundo.es/madrid/2023/05/15/64621369fc6c838e0b8b4594.html>
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J. M., CASADO OLLERO, G. *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (35.ª ed.). Madrid: Editorial Tecnos, 2024.
- MENÉNDEZ GARCÍA, E. “La precariedad de medios en la gestión tributaria local: ¿Un problema de autonomía o de supervivencia?” *Cuadernos de Derecho Local*, 2020, pp. 189-220. Disponible en: <https://repositorio.gobiernolocal.es/>
- MENÉNDEZ GARCÍA, E. “Los actos de liquidación y de notificación en el ámbito de las Haciendas Locales: Especial referencia a los tributos de cobro periódico.” *Tributos Locales*, (155), 2022, pp. 67-92.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. *Haciendas locales en cifras: Ejercicio 2019*. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, 2021. Disponible en:
<https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL-en-cifras-2019.pdf>

ORÁN MORATÁN, G. “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas.” *Anuario de Derecho Municipal*, 2015. Disponible en:
<https://repositorio.uam.es/server/api/core/bitstreams/b0ccffd7-8a21-437b-aee0-da4f2d5b9b7f/content>

PALOMAR OLMEDA, A. *Régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas: Especial referencia a la gestión y explotación de bienes inmuebles*. Revista Técnica de Tributos, (12), 2021, pp. 45-68.

ROCHE, A. “Madrid descarta aplicar el recargo del IBI a las viviendas vacías que permite la nueva Ley de Vivienda.” *El País*, mayo de 2023. Disponible en:
<https://elpais.com/espana/madrid/2023-05-26/madrid-descarta-aplicar-el-recargo-del-ibi-a-las-viviendas-vacias-que-permite-la-nueva-ley-de-vivienda.html>

ORDENANZA FISCAL REGULADORA Nº1 DEL IBI DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Última modificación del 23/12/2025. Disponible en:
<https://ajuntament.barcelona.cat/hisenda/sites/default/files/normativa/2025-05/1.1-ordenanza-ibi.pdf?profile=1>

ORDENANZA FISCAL REGULADORA Nº2, REGULADORA DEL IBI DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. Última modificación 27/12/2025. Disponible en: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/normativa/3444>

ORDENANZA FISCAL REGULADORA DEL IBI DEL AYUNTAMIENTO DE GIRONA. Última modificación 23/12/2024. Disponible en:
<https://www.girona.cat/transparencia/cat/ordfiscals.php#gsc.tab=0>

REGISTRO DE VIVIENDAS DESOCUPADAS DE ARAGÓN. Sede electrónica de la Comunidad Autónoma de Aragón. Último acceso 16/1/2026. Disponible en: <https://www.aragon.es/tramitador/-/tramite/registro-de-viviendas-desocupadas-de-aragon>

REAL DECRETO 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el *Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/03/30/439/con>

LEY 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*.

LEY 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

REAL DECRETO-LEY 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

REAL DECRETO-LEY 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

LEY 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

LEY 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

LEY 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda

LA FUNCIÓN INTERVENTORA Y EL CONTRATO DE OBRAS: PRINCIPALES CONSIDERACIONES.

Alberto Antonio FRANCÉS VILLANUEVA

Interventor en el Ayuntamiento de El Viso del Alcor (Sevilla).

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado de aprovechamiento del Curso: el contrato de obras en las entidades locales (CEMCI)

SUMARIO:

1. Introducción.
2. ¿Un contrato de obras es siempre una inversión?
3. Comprobación material de la inversión
4. Exceso de mediciones y precios nuevos
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La función interventora, entendida como la fiscalización de todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, se encuentra estrechamente ligada al contrato de obras. Una relación que se ha visto fortalecida en los últimos años con la aprobación de diversa normativa.

En este sentido, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de

2014 (en adelante, LCSP) introdujo una nueva redacción del contrato de obras en su artículo 13¹.

Por su parte, el ejercicio de la función interventora se ha visto fortalecido tras la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (en adelante, RCIEEELL) y el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (en adelante, RDFALHCN).

En este trabajo se van analizar algunos aspectos del contrato de obras que se encuentran relacionados con el ejercicio de la función interventora. Concretamente, se abordarán las siguientes cuestiones:

- La calificación de un contrato de obras como gasto corriente o de inversión.
- La comprobación material de la inversión.
- El exceso de mediciones y precios nuevos.

2. ¿UN CONTRATO DE OBRAS ES SIEMPRE UNA INVERSIÓN?

Uno de los aspectos fundamentales a la hora de elaborar y ejecutar el presupuesto de una entidad local es la distinción entre gasto corriente y gasto de capital. Concretamente entre Capítulo 2 (“gastos corrientes en bienes y servicios”) y Capítulo 6 (“inversiones reales”) del Presupuesto de Gastos.

La distinción entre ambos capítulos no es un asunto baladí puesto que el gasto corriente (Capítulos 1 a 5 del Presupuesto de Gastos) se utiliza para hallar magnitudes como el ahorro neto, los recursos ordinarios del presupuesto, ... y que con la reactivación de las reglas fiscales vuelven a tener la importancia que tenían antes de la

¹ A pesar de la nueva redacción, conviene traer a colación la STS de 29 de noviembre de 1998, que señala que el contrato de obras es un contrato de resultado “...el empresario se obliga a producir un resultado de trabajo (obra) y el comitente a pagarle una remuneración”, “...se promete el resultado a producir por la actividad o por el trabajo”.

suspensión de las mismas a efectos de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF).

La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales señala que el Capítulo 6 comprende los gastos en los que incurran o prevean incurrir las entidades locales o sus organismos autónomos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable. A tal efecto:

“Serán imputables a los créditos de este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes a que se refiere el párrafo anterior que reúnan alguna de las siguientes características:

- a) Que no sean bienes fungibles.*
- b) Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario.*
- c) Que sean susceptibles de inclusión en inventario.*
- d) Ser gastos que previsiblemente no sean reiterativos.*

En general serán imputables a este capítulo los gastos previstos en los anexos de inversiones reales que se unan a los presupuestos generales de las entidades locales.”

Junto a lo anterior, también se debe tener en cuenta la importancia económica relativa en el monto total del presupuesto de la entidad. Esto es, la adquisición de, por ejemplo, una grapadora no se suele imputar al Capítulo 6 del Presupuesto de Gastos dada su escasa cuantía económica y su irrelevancia patrimonial para la entidad pese a cumplir con los requisitos anteriormente enumerados.

También se debe tomar en consideración a hora de calificar un gasto como corriente o de inversión si dicho gasto contribuye o no a alargar la vida útil de un bien

en aquellos supuestos en los que el gasto se realiza sobre un bien inmueble. A modo de ejemplo, el arreglo de una señal de tráfico en una calle o la sustitución de una papelería no son actuaciones que, en general, contribuyan ostensiblemente a prorrogar el estado de la vía pública, mientras que sí sería predicable dicha circunstancia de tratarse de la reposición del pavimento de toda la calle o de un tramo significativo de la misma.

El art. 232 LCSP clasifica las obras a efectos de elaboración de los proyectos en los siguientes grupos:

- a) Obras de primer establecimiento, reforma, restauración, rehabilitación o gran reparación.
- b) Obras de reparación simple.
- c) Obras de conservación y mantenimiento.
- d) Obras de demolición.

La calificación de una obra de mantenimiento, conservación o reparación como gasto corriente o de inversión no está exenta de dificultad. El apartado cuarto del art. 232 LCSP dispone que *“se consideran como obras de reparación las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales. Cuando afecten fundamentalmente a la estructura resistente tendrán la calificación de gran reparación y, en caso contrario, de reparación simple”*, mientras que el quinto añade que, *“si el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien, las obras necesarias para su enmienda tendrán el carácter de conservación. Las obras de mantenimiento tendrán el mismo carácter que las de conservación”*.

Resulta interesante como en contabilidad privada se distingue entre reparaciones y grandes reparaciones. A tal efecto, las reparaciones forman parte de la cuenta de pérdidas y ganancias (el equivalente en contabilidad pública local es la cuenta del resultado económico – patrimonial), mientras que las grandes reparaciones tienen su reflejo en el Balance puesto que incrementan el activo².

² Según el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, se entiende por activos *“los bienes, derechos y otros recursos controlados económicamente por la empresa, resultantes de sucesos pasados, de los*

Desde una óptica de contabilidad pública local, las grandes reparaciones de la contabilidad privada se traducen en “inversiones de reposición”, en contraposición a la “inversión nueva”. La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre recoge las inversiones de reposición en su artículo 61 del Presupuesto de Gastos y los define como *“aquellos gastos de idéntica naturaleza a los del artículo anterior (inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general), que sean consecuencia de la rehabilitación o reposición de infraestructuras y bienes destinados al uso general, incluidas las operaciones que supongan un incremento de capacidad, rendimiento, eficiencia o ampliación de la vida útil del bien”*. Por lo tanto, la calificación de una obra de reparación como gasto corriente o de inversión dependerá de la importancia del gasto y de su repercusión en la infraestructura, dependiendo de los servicios técnicos del ayuntamiento cuantificar dicha importancia que deberá ser plasmada en la correspondiente memoria del proyecto y a cuyo criterio se acogerá la Intervención.

En este sentido, la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, recoge como activo las “inversiones de reposición”, de forma que se refleja en el balance la situación con el patrimonio y la situación financiera de la entidad local; mientras que recoge como gasto en la cuenta de resultado económico patrimonial las “reparaciones”, con objeto de reflejar el resultado económico patrimonial de la entidad local (ingresos y los gastos del ejercicio, excepto cuando proceda su imputación directa al patrimonio neto de acuerdo con lo previsto en las normas de reconocimiento y valoración).

Finalmente, la calificación de un gasto como corriente o de inversión es ajena al procedimiento de adjudicación utilizado, esto es, si se adjudica a través de un contrato menor, un procedimiento abierto simplificado, si está sujeto a regulación armonizada, ...

que se espera que la empresa obtenga beneficios o rendimientos económicos en el futuro”, mientras que por gastos “aquellos decrementos en el patrimonio neto de la empresa durante el ejercicio, ya sea en forma de salidas o disminuciones en el valor de los activos, o de reconocimiento o aumento del valor de los pasivos, siempre que no tengan su origen en distribuciones, monetarias o no, a los socios o propietarios, en su condición de tales”.

Existe una falsa creencia que relaciona la figura del contrato menor regulada en el art. 118 LCSP y la calificación de un gasto como corriente imputable al Capítulo 2 del Presupuesto de Gastos. No obstante, esto no tiene por qué ser así.

Los contratos menores de obras se caracterizan por tener un valor estimado inferior a 40.000 euros (esto es, un límite máximo de 39.999,99 €), pero su consideración como gasto corriente o de inversión dependerá de los requisitos y circunstancias expuestas anteriormente. Así, en una entidad local con un presupuesto no muy elevado es probable que una obra que se adjudique por contrato menor tenga la consideración de gasto de inversión imputable al Capítulo 6 del Presupuesto de Gastos, como podría ser la reparación de una capa de rodadura de una calle. Por su parte, en el ámbito estatal, el gasto de una obra de conservación de una autovía tendrá la consideración con toda la probabilidad de gasto corriente imputable al Capítulo 2 del Presupuesto, independientemente del procedimiento de adjudicación del contrato.

3. COMPROBACIÓN MATERIAL DE LA INVERSIÓN

Sin duda la comprobación material de la inversión constituye uno de los principales nexos de unión entre el ejercicio de la función interventora y el contrato de obras.

En virtud de lo dispuesto en la disposición adicional 3ª apartado 3 LCSP, el artículo 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), así como en el artículo 20 RCIEELL, el órgano interventor debe realizar la comprobación material de la inversión.

La intervención de la comprobación material debe realizarse antes del reconocimiento de la obligación puesto que en el art. 20.1 RCIEELL se establece que *“antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación se verificará materialmente la efectiva realización de las obras, servicios o adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato.”*

Se debe recordar que el reconocimiento de la obligación es una fase presupuestaria³ y que, tal y como se indica en el art. 59 RD 500/1990, *“previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente ante el Órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto”*.

El apartado segundo del citado artículo 20 RCIEELL señala que corresponde a la intervención realizar la comprobación material y que el órgano interventor podrá estar asesorado cuando sea necesaria la posesión de conocimientos técnicos para realizar la comprobación material. Precepto que se encuentra íntimamente relacionado con la disposición adicional tercera de la LCSP en cuyo apartado 3 se dispone que *“...el órgano interventor realizará la comprobación material de la inversión en el ejercicio de la función señalada en el artículo 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en los términos desarrollados en el artículo 20 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. A efectos de la designación de representante en aquellas inversiones cuyo objeto sea susceptible de comprobación, el órgano interventor podrá aplicar técnicas de muestreo. Podrá estar asistido en la recepción por un técnico especializado en el objeto del contrato, que deberá ser diferente del director de obra y del responsable del contrato. Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley”*.

Por su parte, el art. 20.3 RCIEELL dispone que *“los órganos gestores deberán solicitar al órgano interventor, o en quien delegue, su asistencia a la comprobación material de la inversión cuando el importe de ésta sea igual o superior a 50.000,00 euros, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, y sin perjuicio de que las*

³ Reconocimiento de la obligación (fase O) tal y como se establece en el artículo 58 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (en adelante, RD 500/1990).

bases de ejecución del presupuesto fijen un importe inferior, con una antelación de veinte días a la fecha prevista para la recepción de la inversión de que se trate”.

Esto es, la DA 3 LCSP solo exonera a los contratos menores de la recepción material, por lo que el apartado tercero del art. 20 RCIEELL debe entenderse derogado dado el principio de jerarquía normativa pues la Ley prevalece frente al Reglamento⁴. De esta forma, el órgano interventor deberá asistir a la comprobación material de todos los contratos que no tengan la condición de menor.

El art. 20.4 RCIEELL dispone que *“la intervención de la comprobación material de la inversión se realizará, en todo caso, concurriendo el órgano interventor, o en quien delegue, al acto de recepción de la obra, servicio o adquisición de que se trate. Cuando se aprecien circunstancias que lo aconsejen, el órgano interventor podrá acordar la realización de comprobaciones materiales de la inversión durante la ejecución de las obras, la prestación de servicios y fabricación de bienes adquiridos mediante contratos de suministros”.*

Visto lo anterior, se concluye que la comprobación material de la inversión y la recepción de la obra, servicio o suministro no son sinónimos, puesto que la comprobación material de la inversión forma parte integrante de la función interventora y tiene por finalidad verificar materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato o encargo, mientras que la recepción propiamente dicha se regula en el art. 6.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante, LOE), señalando que *“es el acto por el cual el constructor, una vez concluida ésta, hace entrega de la misma al promotor y es aceptada por éste. Podrá realizarse con o sin reservas y deberá abarcar la totalidad de la obra o fases completas y terminadas de la misma, cuando así se acuerde por las partes”.*

Otro aspecto a destacar es el acta de recepción en la que se reflejará el resultado de la comprobación y que *“será suscrita por todos los que concurran al acto de*

⁴ En este sentido se pronuncia la JCCPE en el expediente: 67/21. Aplicación de la DA 3ª de la LCSP

recepción de la obra, servicio, o adquisición y en la que se harán constar, en su caso, las deficiencias apreciadas, las medidas a adoptar para subsanarlas y los hechos y circunstancias relevantes del acto de recepción. En dicha acta o en informe ampliatorio podrán los concurrentes, de forma individual o colectiva, expresar las opiniones que estimen pertinentes” (art. 20.5 RCIEELL).

En este sentido, se debe recordar que el acta de recepción puede ser:

- Favorable: las obras, suministros o servicios se encuentran en buen estado y con arreglo a las prescripciones técnicas previstas en el contrato o encargo. En estos supuestos el acta deberá de hacer constar de forma expresa el carácter favorable de la misma.
- Favorable con observaciones: no se precisa un nuevo acto de recepción, pero se hacen constar incidencias que hayan dificultado o retrasado la intervención de la comprobación material de la inversión en tiempo y forma, así como diferencias entre lo realmente ejecutado y lo aprobado en el expediente objeto de recepción de escasa entidad cualitativa y/o cuantitativa, entre otros.
- Desfavorable: la opinión deberá estar motivada en el acta o en informe ampliatorio, que contendrá las deficiencias apreciadas, las medidas a adoptar y el plazo concedido por la Administración para subsanarlas, así como los hechos y circunstancias relevantes del acto de recepción. Una vez expirado el plazo concedido en aquellos supuestos en que resulte procedente se efectuará un nuevo acto de recepción para comprobar si se han subsanado las deficiencias.

Finalmente, el apartado sexto del art. 20 RCIEELL dispone que *en los casos en que la intervención de la comprobación material de la inversión no sea preceptiva, la comprobación de la inversión se justificará con el acta de conformidad firmada por quienes participaron en la misma o con una certificación expedida por el Jefe del centro, dependencia u organismo a quien corresponda recibir o aceptar las obras, servicios o adquisiciones, en la que se expresará haberse hecho cargo del material*

adquirido, especificándolo con el detalle necesario para su identificación, o haberse ejecutado la obra o servicio con arreglo a las condiciones generales y particulares que, en relación con ellos, hubieran sido previamente establecidas.

A tal efecto, la Circular de 31 de marzo de 2016 de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre designación de representante de la Intervención General para acudir a los actos de comprobación material de las inversiones señala que *no procede la designación de representante en aquellos casos en los que el objeto de la inversión sean actividades, adquisiciones de bienes deteriorables o consumibles por su uso, así como prestaciones de servicios que no den lugar a un resultado tangible, susceptible de comprobación material.*

Del mismo modo, se debe tener en cuenta el apartado Tercero de la Resolución de 7 de julio de 2015, de la IGAE, por la que se aprueban los procedimientos de solicitud por vía telemática de representante para los actos de comprobación material de la inversión, las comunicaciones y los modelos normalizados de solicitud, dispone que *“no procederá solicitar la designación de representante de esta Intervención General en aquellos casos en que el objeto de la prestación corresponda a un servicio de limpieza, de seguridad, de asistencia a la dirección de obras, de transporte, de servicios postales, o el suministro de energía eléctrica, combustible, gas y agua, por no ser susceptibles de comprobación material.*

Por lo tanto, la regla general debe ser la procedencia de la comprobación material de las inversiones para lo cual es preciso que los objetos de los contratos o encargos estén definidos de forma precisa que permita la comprobación del exacto cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. Solo excepcionalmente, cuando por la naturaleza de la prestación, esto es, cuando su objeto no es una realidad física, tangible, susceptible de constatación material, lo cual vacía de contenido esta modalidad de control, se resuelve la no procedencia de la designación de representante.”

De esta forma, no es preceptiva la comprobación material de la inversión en los contratos menores, en aquellos que no tengan carácter de inversión y en aquellos que,

por la naturaleza de la prestación, su objeto no sea una realidad física, tangible, susceptible de constatación material.

Asimismo, otro aspecto a analizar es qué sucede cuando la comprobación material de la inversión se realiza sin la presencia del órgano intervención o su representante, algo que sucede habitualmente en las entidades locales más pequeñas. A tal efecto, debemos acudir a la Resolución de 14 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión que distingue entre la recepción efectuada sin la presencia del representante de la Intervención designado, estando pendiente la liquidación del expediente (apartado vigésimo primero 4.2) y la recepción efectuada sin la presencia del representante de la Intervención designado, y la liquidación ya se encuentra realizada sin haberse sometido a la preceptiva fiscalización (apartado vigésimo primero 4.3.).

En el primer supuesto estamos ante una omisión de la función interventora y se deberá emitir un informe en el que se analice la procedencia o no de la convalidación del acto.

Dicho apartado vigésimo primero 4.2 señala que *“en estos supuestos, en que la recepción se ha efectuado sin la asistencia del representante de la Intervención designado, y la liquidación o certificación final está pendiente del trámite de preceptiva fiscalización, habrá que entender que se está ante un supuesto de omisión de la función interventora, por la recepción sin la asistencia del interventor designado. En consecuencia, y con independencia del adicional de gasto que pueda suponer la certificación final o liquidación –positivo, negativo, o nulo–, no podrá reconocerse la obligación ni tramitar, en su caso, el pago derivado de la liquidación en tanto no se resuelva dicha omisión, para lo cual el procedimiento a seguir será el previsto en el artículo 156 de la Ley General Presupuestaria y en el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995.*

Conforme a dicho procedimiento, en el informe a emitir se hará mención, entre otros aspectos, a la «constatación de que las prestaciones se han llevado a cabo

efectivamente», lo que exige, con carácter previo al pronunciamiento sobre la procedencia o no de la convalidación, la comprobación por el órgano de control de la realidad material de la inversión con el fin de determinar en qué medida la prestación realizada resulta conforme al objeto del contrato o encargo según los pliegos de cláusulas y las prescripciones técnicas, así como, en su caso, el proyecto, que han regido la ejecución del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que, por una parte, el tiempo transcurrido haga inviable efectuar la recepción a la fecha actual, sin que exista, a su vez, mecanismo alternativo alguno para poder constatar la realidad material de la inversión, y, por otra, quede acreditada la existencia de abonos a cuenta, en relación a las posibles medidas a adoptar se debe tener en cuenta que en tanto no quede acreditada la liquidación no hay prescripción de aspectos singulares, por ejemplo, de las certificaciones o abonos parciales, al ser el contrato un todo único.

En consecuencia, de acreditarse la existencia de abonos a cuenta, y ante la imposibilidad de constatar la realidad material de la inversión, se podría estar ante un supuesto constitutivo de infracción administrativa o de responsabilidades contables o penales, por lo que deberá ponerse en conocimiento del órgano competente para iniciar las actuaciones que procedan:

1º) Con carácter previo, se pedirá información al órgano gestor sobre las actuaciones que haya podido realizar en relación con dichos pagos a cuenta, esto es, las posibles reclamaciones al contratista o medio propio, situación de los reintegros solicitados, en su caso, posibles incautaciones de garantías, etc.

2º) Transcurrido un periodo prudencial (se entiende suficiente tres meses, salvo riesgo de prescripción), el órgano de control actuante valorará, a la vista de la información disponible y de las posibles actuaciones desarrolladas por el órgano gestor, la procedencia de emitir un informe especial o remitir documentación justificativa de la situación del expediente al órgano competente para la incoación del correspondiente procedimiento.

3º) En estos casos, cuando el órgano de control aprecie, que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa, o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales, actuará de acuerdo con las reglas establecidas en el apartado 2 del artículo 4 del Real Decreto 2188/1995, según redacción dada por Real Decreto 109/2015, ajustando su actuación a la normativa específica aplicable así como a las resoluciones, circulares e instrucciones aprobadas a tales efectos.”

Por su parte, en el segundo supuesto se debe actuar en función del saldo de la liquidación, esto es:

- cuando el saldo de la liquidación sea favorable a la Administración, se deberán analizar las actuaciones desarrolladas por los órganos responsables en orden al cobro de las cantidades liquidadas y proponer, en su caso, el impulso de las actuaciones que procedan para la reclamación de dichos saldos, en los términos indicados en el punto 4.2 anterior;
- cuando el saldo de la liquidación –ya realizada– sea nulo o favorable al contratista o medio propio, se tendrá en cuenta que para aquellos casos en que, por advertirse errores y/o irregularidades en la misma, se pueda concluir que el saldo resultante, de haberse efectuado correctamente el cálculo de la misma, sería a favor de la Administración, se ha de proceder según lo indicado en el párrafo anterior. Por el contrario, si el saldo a favor del contratista o medio propio resultase correcto, en estos supuestos, en que la recepción y la certificación final o liquidación se ha efectuado sin la preceptiva fiscalización, habrá que entender que se está ante un supuesto de omisión de la función interventora. En consecuencia, no podrá tramitarse, en su caso, el pago derivado de la certificación final o liquidación en tanto no se resuelva dicha omisión, para lo cual el procedimiento a seguir será el previsto en la normativa citada anteriormente en el punto.

4. EXCESO DE MEDICIONES Y PRECIOS NUEVOS

Otro aspecto en el que la función interventora y el contrato de obras se relacionan es en el exceso de mediciones y el establecimiento de precios nuevos.

Tal y como se establece en el art. 240 LCSP, las certificaciones de obra tienen el carácter de pagos a cuenta y sus abonos están sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y en ningún caso suponen la aprobación y recepción de las obras que comprenden. La certificación no requiere aprobación, sino que se acredita por parte de la dirección facultativa, como responsable del contrato, la obra ejecutada en un determinado periodo de tiempo. Lo que sí requiere aprobación es el reconocimiento de la obligación (art. 59 RD 500/90), que tendrá lugar en el momento en el que el contratista presente la factura correspondiente⁵.

En cuanto a las diferencias constatadas en la ejecución de la obra con respecto a las proyectadas y autorizadas, al objeto de poder incluirlas en el correspondiente certificado final de obra, la regla general es la obligatoriedad de redactar previamente un proyecto que recoja las modificaciones que se pretendan introducir y su posterior aprobación por el órgano municipal competente, sin que sea posible realizar tales modificaciones con la sola propuesta de la dirección facultativa (art. 242 LCSP).

No obstante, el art. 242.4 LCSP recoge dos supuestos que no se consideran modificación: el exceso de medición y la inclusión de precios nuevos.

i. El exceso de mediciones, entendiendo por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio

⁵ El Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018 relativo al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos (aprobado por la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado) establece en los expedientes de contratos de obras como extremos adicionales a fiscalizar, por un lado, las certificaciones de obra (apartado 1.4) y, por otro lado, el reconocimiento de la obligación por el IVA devengado en el pago de las certificaciones de obra (apartado 1.5), con objeto de verificar el cumplimiento de la normativa impositiva y de facturación.

del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra.

ii. La inclusión de precios nuevos, fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siempre que no supongan incremento del precio global del contrato ni afecten a unidades de obra que en su conjunto exceda del 3 por ciento del presupuesto primitivo del mismo.

Se debe recordar que el art. 243 LCSP dispone que, en el plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato en el plazo previsto en la Ley. Esto es, el exceso se pone de manifiesto en la certificación final.

Como indica la JCCA del Estado en su Informe 27/2012, de 14 de diciembre:

"Su razón de ser radica en que el contrato de obras es un contrato de resultado sobre la base de un proyecto inicial, sobre el cual el legislador, para facilitar su ejecución, admite la posibilidad de que se produzca un margen de desviación en las unidades de obra ejecutadas de hasta un 10% del precio inicial, sin considerarlo modificación contractual propiamente dicha, por lo que se pueden ejecutar sin la previa autorización del órgano de contratación.

Desde esta perspectiva la Junta Consultiva, en su informe 16/06, de 30 de octubre de 2006, señala como conclusión que "la utilización del término "variaciones" en el ya citado artículo 160, implica la posibilidad de compensar excesos en la ejecución de determinadas unidades de obra con defectos en la ejecución de otro tipo de unidades de obra sobre las realmente previstas, siendo el "exceso " o "defecto" de medición final aquel sobre el que se aplica el límite del 10 por 100 del precio primitivo del contrato."

Y según el Informe de la JCCA 43/2008, de 28 de julio:

"En tales casos y siempre que no superen el 10 por 100 del presupuesto de la obra, la Ley considera que estos excesos son consecuencia de inexactitudes del

proyecto o del presupuesto que resultan inevitables por lo que se prevé la posibilidad de abonarlas sin necesidad de recurrir a modificación contractual alguna. En su consecuencia, aunque sean frecuentes, no forman parte del contrato, inicialmente, y, desde un punto de vista teórico, no cabe negar la posibilidad de que no se produzcan, por lo que no deben ser tenidos en cuenta para determinar el valor estimado del contrato."

Por lo tanto, el exceso de medición se refiere a unidades de obra previstas en proyecto, por lo que el precio no se fija contradictoriamente al estar definido en el mismo. También es posible compensar unidades de obra positivas y negativas y no será preciso tramitar una modificación contractual siempre que el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto que no representen un incremento del gasto superior al 10% del precio primitivo del mismo.

Se debe recordar que desde un punto de vista presupuestario es necesario disponer de crédito suficiente y adecuado para llevar a cabo dicho exceso de medición. En este sentido, la insuficiencia de crédito en el momento de reconocer la obligación implicará un reparo suspensivo, correspondiendo al Pleno la resolución de discrepancias (art. 217 TRLRLH). Al mismo tiempo, se deberá incoar el correspondiente expediente de crédito extraordinario (o suplemento de crédito, en su caso), esto es, un gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente (art. 177 TRLRHL).

Respecto al modo de contabilizar el importe no consignado, a la vista de la certificación de obra, el contratista debería emitir dos facturas:

- La correspondiente al importe contratado, pudiéndose tramitar el reconocimiento de obligación.
- La correspondiente al exceso de medición, en la que se realizan los trámites señalados anteriormente y, en tanto en cuanto exista crédito disponible, se contabiliza en la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto", cuenta acreedora que recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para las que no

se ha producido su aplicación a presupuesto, siendo procedente la misma (Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local).

En cuanto a la inclusión de nuevos precios, el Informe de la JCCA 2/2022, de 21 de febrero aclara este precepto al establecer los límites a los que debe adecuarse el cambio de precios:

“La posibilidad de cambiar algún precio del proyecto por haberse quedado obsoleto dota de cierta flexibilidad a la ejecución del contrato, pero lo cierto es que la excepción se encuentra bastante delimitada y requiere el cumplimiento de los siguientes límites:

a) límite procedimental: el precio nuevo a incluir será fijado por las dos partes contractuales contradictoriamente;

b) límite cuantitativo: la introducción del precio nuevo no puede alterar el precio del contrato, lo que implicará la necesidad de compensar el precio nuevo que se introduce con otros precios del proyecto, con el fin de mantener inalterado el precio contratado;

c) límite cualitativo: las unidades de obra que se vean afectadas por el cambio de alguno de sus precios no podrán tener una gran relevancia en la ejecución del contrato, -sin tener la consideración de modificación-; por ello, el importe de las unidades de obra afectadas deberá ser siempre inferior al 3 por ciento del presupuesto de licitación;

d) límite formal: como cualquier orden o instrucción de ejecución de la dirección facultativa, deberá quedar documentada, como regla general, mediante el Libro de Órdenes, o mediante un acta ad hoc que se extienda al efecto.”

En cualquier caso, se deberá seguir el procedimiento del art. 158 RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al no existir desarrollo reglamentario del art. 242 LCSP.

5. CONCLUSIONES

El presente trabajo tiene por objeto analizar las consecuencias más relevantes de la relación entre la figura del contrato de obras introducida por la LCSP y la función interventora tras la entrada en vigor del RCIEEELL. Como se ha visto, no es sencilla la distinción entre gasto e inversión, cuestión que no es baladí por sus repercusiones presupuestarias y económico-patrimoniales, si bien, para su determinación, se debe tener en cuenta aspectos como la importancia relativa o la duración de la vida útil, mientras que el procedimiento de adjudicación del contrato no influye a la hora de determinar la calificación.

En cuanto a la comprobación material de la inversión, extremo que debe realizarse antes del reconocimiento de la obligación, de lo anterior se concluye que ésta no es preceptiva en los contratos menores, en aquellos que no tengan carácter de inversión y en aquellos que, por la naturaleza de la prestación, su objeto no sea una realidad física, tangible, susceptible de constatación material.

Finalmente, la función interventora también está presente en el cálculo de eventuales excesos de mediciones, así como en el establecimiento de precios nuevos. Para lograr una comprensión más adecuada del apartado cuarto del artículo 242 LCSP y determinar cuándo se debe considerar como modificación contractual es conveniente atender a los informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre estos extremos.

6. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA HERNÁNDEZ, J. “La intervención en la comprobación material de las Entidades Locales.” Disponible en: <https://elderecho.com/la-intervencion-en-la-comprobacion-material-de-las-entidades-locales>

Consultas en la base de datos de esPúblico. Disponible en: <https://www.espublico.com/Consultas>

“Diferencia entre gasto corriente o de inversión.” Publicado el 16/03/2021.

“Calificación de un gasto de obra como corriente o de inversión.” Publicado el 05/07/2021

CIRCULAR de 31 de marzo de 2016 de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre designación de representante de la Intervención General para acudir a los actos de comprobación material de las inversiones.

LEY 9/2017, de 8 de noviembre, de *Contratos del Sector Público*, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

LEY ORGÁNICA 2/2012, de 27 de abril, de *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)*.

LEY 38/1999, de 5 de noviembre, de *Ordenación de la Edificación (LOE)*.

INFORME DE LA JCCA 67/21. *Aplicación de la DA 3ª de la LCSP*.

INFORME DE LA JCCA 27/2012, de 14 de diciembre.

INFORME DE LA JCCA 43/2008, de 28 de julio.

INFORME DE LA JCCA 2/2022, de 21 de febrero.

ORDEN EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la *estructura de los presupuestos de las entidades locales*.

ORDEN HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la *Instrucción del modelo normal de contabilidad local*.

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

REAL DECRETO 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el *régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*.

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

RESOLUCIÓN de 7 de julio de 2015, de la IGAE, por la que se aprueban los procedimientos de solicitud por vía telemática de representante para los actos

de comprobación material de la inversión, las comunicaciones y los modelos normalizados de solicitud.

RESOLUCIÓN de 14 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión.

REAL DECRETO 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el *Plan General de Contabilidad*.

REAL DECRETO 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el *Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*.

RESOLUCIÓN de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 20 de julio de 2018, sobre la aplicación de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios.

STS de 29 de noviembre de 1998.

OPTIMIZACIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL: ESTRATEGIAS PARA MEJORAR Y REDUCIR INEFICIENCIAS.

María Victoria JIMÉNEZ NAVARRO

Jefa de Servicio de Recaudación del Ayuntamiento de Málaga

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso de estudios avanzados: Tesorería y Recaudación en las Entidades Locales (IV Edición). CEMCI

SUMARIO:

Introducción

- 1. Capital Humano**
 - 1.1 Transferencia del conocimiento.
 - 1.2. Formación de los empleados.
 - 1.3. Motivación del personal.
- 2. Organización del trabajo**
 - 2.1. Metodología Lean
 - 2.2. Mejora continua (Kaizen)
 - 2.3. Ciencias del comportamiento
- 3. Transformación digital**
 - 3.1. Inteligencia artificial
 - 3.2. Robotización
 - 3.3. Explotación de datos
- 4. Visión práctica**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**
- 7. Legislación**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende ofrecer una mirada novedosa de la gestión de la Tesorería desde un punto de vista práctico y alejado de un carácter exclusivamente teórico, con objeto de proponer soluciones a los problemas que se plantean actualmente

en ella. De igual forma, se busca establecer mecanismos que permitan mejorar e incorporar nuevas herramientas que supongan eliminar las posibles ineficiencias o mejorar la organización del trabajo de la Tesorería.

La finalidad es dejar de ser un simple tramitador de pagos o recaudador para convertirse en un centro de gestión proactiva y de análisis estratégico. Mediante la adopción de medidas organizativas y de mejora de procesos, se busca incrementar la eficiencia de la gestión económica, optimizando indicadores como el Periodo Medio de Pago a Proveedores o la morosidad.

Para ello, esta exposición se abordará desde tres pilares que se consideran fundamentales en cualquier área o departamento organizativo: en primer lugar, el capital humano o personal, como elemento esencial de toda organización, entendido como un equipo integrado y coordinado; en segundo lugar, la organización del trabajo, incorporando mecanismos que permitan la eliminación de duplicidades y una adecuada coordinación entre las distintas tareas; y, por último, la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas para la transformación digital, aprovechando los avances existentes dentro de los límites que permite la normativa vigente.

Comenzando por el primero de los puntos, el factor humano se constituye como un elemento esencial tanto para la consecución de los objetivos del trabajo como para garantizar el éxito en la implantación de las medidas propuestas.

1. CAPITAL HUMANO

El capital humano constituye un factor esencial y el eje central de todas las actuaciones a desarrollar, dado que el éxito en la implantación de medidas estratégicas orientadas a la optimización de la Tesorería depende, en gran medida, de la implicación y colaboración de todo el equipo.

En este campo se debe hacer frente a una serie de retos, como es el relevo generacional de la plantilla y la consiguiente transferencia del conocimiento, la formación del personal y la motivación del mismo.

Transferencia del conocimiento.

Actualmente, la Administración Pública en general, y la Tesorería en particular, debe hacer frente a una problemática relevante como es el envejecimiento de la plantilla y el consiguiente riesgo de pérdida de conocimiento clave.

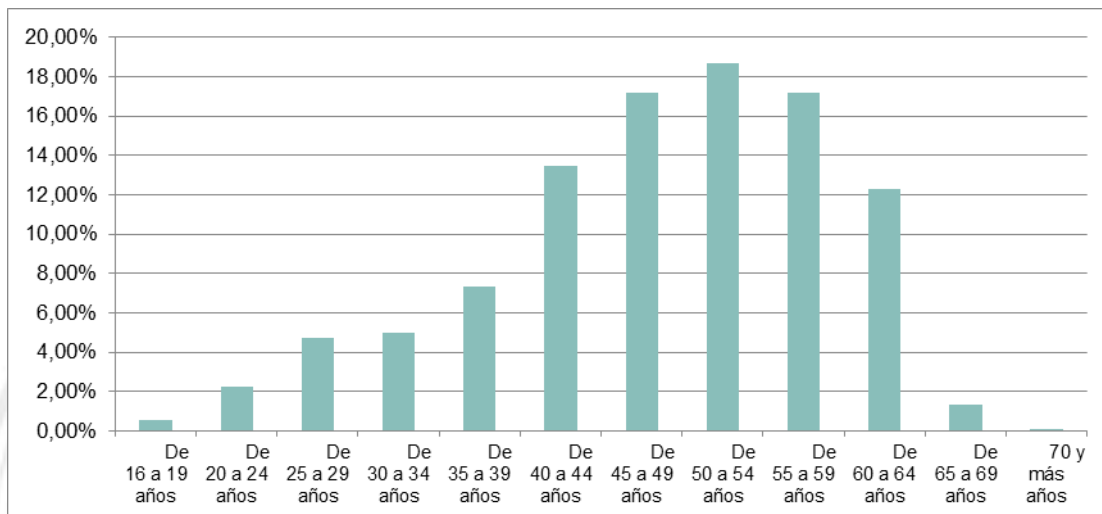
La plantilla de la Administración Pública cuenta con más del 50 % de su personal con una edad superior a los 50 años, de acuerdo con el “*Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035*” elaborado por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, que si bien analiza exclusivamente la Administración General del Estado, son datos extrapolables al ámbito local.

Ciñéndonos a este último, se puede observar una similitud en el envejecimiento de la plantilla, de conformidad con los datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística para el ejercicio 2023:

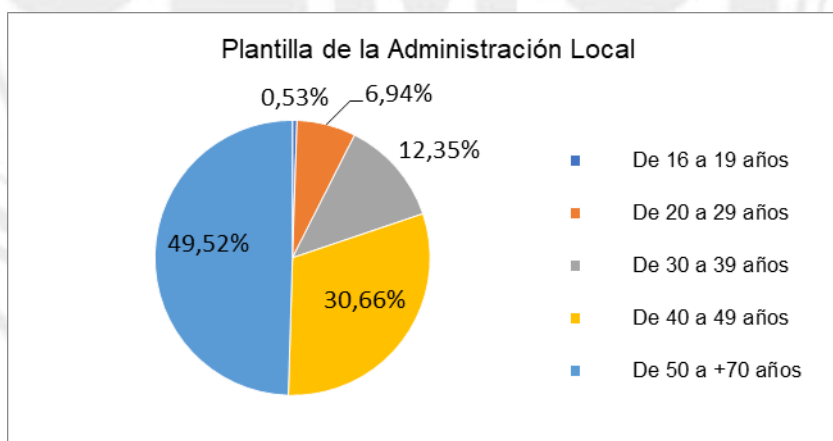
Administración	Local	
Año	2023	
Total	699,9	100%
De 16 a 19 años	3,7	0,53%
De 20 a 24 años	15,5	2,21%
De 25 a 29 años	33,0	4,71%
De 30 a 34 años	35,0	5,00%
De 35 a 39 años	51,4	7,34%
De 40 a 44 años	94,3	13,47%
De 45 a 49 años	120,3	17,19%
De 50 a 54 años	130,7	18,67%
De 55 a 59 años	120,1	17,16%
De 60 a 64 años	85,9	12,27%
De 65 a 69 años	9,2	1,31%
70 y más años	0,6	0,09%

*Datos expresados en miles de personas

En el siguiente gráfico, se aprecia como las franjas centrales que abordan desde los 45 a los 70 años o más, se configuran como la gran parte de la plantilla de la administración local.



Con el fin de facilitar una mejor visualización de lo expuesto, se presenta el siguiente gráfico en el que se observa como casi el 50% de los efectivos supera los 50 años de edad.



Ante este escenario, se plantea la necesidad de adoptar medidas que eviten la pérdida de conocimiento, mediante la implementación de acciones de diversa índole.

En primer lugar, resulta esencial preservar dicho conocimiento no solo por su valor teórico sino por la propia experiencia acumulada a lo largo de los años de servicio de este personal.

Como medida inicial y de fácil ejecución, se podría optar por la elaboración de una guía de procesos que recogiese el conocimiento del personal próximo a la jubilación. Esta guía debería detallar de manera exhaustiva las actuaciones a realizar, integrando tanto los aspectos teóricos como los procedimientos operativos necesarios para facilitar su correcta ejecución.

Complementariamente, se sugieren programas de mentorías para facilitar el relevo generacional. El objetivo es que el personal experimentado traslade su conocimiento de forma presencial, utilizando la guía como base para asegurar una comprensión profunda de estas tareas.

Con estas medidas, se pretende garantizar la transferencia del conocimiento y brindar la oportunidad de una formación continua que permita incrementar los conocimientos al nuevo personal.

1.2. Formación de los empleados.

Otro aspecto a considerar es la formación de los empleados públicos. El artículo 14.g) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), recoge como derecho individual de los empleados públicos el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales.

La formación constituye un elemento esencial para cualquier organización. Al invertir en formación, no solo se mejora en conocimientos técnicos, sino que fomenta una cultura innovadora y de adaptación a los cambios emergentes. Un personal formado es capaz de optimizar procesos, reducir errores y ofrecer un servicio de mayor calidad.

Para que la formación en la administración pública sea verdaderamente efectiva, no basta con el dominio de las leyes y reglamentos (formación teórica); es imperativo integrar dos pilares prácticos que transformen el desempeño diario: el dominio de las herramientas técnicas y el desarrollo de habilidades humanas.

- a. El uso de herramientas técnicas

La eficiencia real se logra no solo a través de los conocimientos teóricos, sino cuando el personal domina las herramientas digitales que utiliza diariamente.

La formación técnica en el software específico de gestión, ya sea programa contable, de recaudación, bases de datos, hojas de cálculo o plataformas de administración electrónica permite que las tareas recurrentes se agilicen.

b. Aptitudes blandas.

Las llamadas aptitudes blandas son el componente que humaniza la administración. Su importancia actúa en un doble sentido:

- Hacia el exterior (Atención al Ciudadano): La empatía, la escucha activa y la capacidad de comunicación clara son esenciales para que el ciudadano se sienta comprendido y ayudado, especialmente en situaciones de vulnerabilidad o ante trámites complejos.
- Hacia el interior (Clima Organizacional): Dentro de la propia institución, habilidades como el trabajo en equipo o la resolución de conflictos facilitan una coordinación fluida entre áreas o departamentos. Un equipo administrativo que sabe comunicarse internamente evita duplicidades y cuellos de botella.

1.3. Motivación del personal.

Otra cuestión de vital importancia es la motivación de los empleados. La motivación laboral supone un factor determinante para mejorar la productividad en el trabajo. Si bien se trata de un aspecto complejo de alcanzar, ello no impide la adopción de acciones orientadas a su consecución. Entre ellas se encuentran la ya mencionada formación, el respeto laboral, el refuerzo positivo, garantizar la autonomía del empleado o realizar actividades de *team building*, ayudando a mejorar el ambiente laboral y fomentando las relaciones entre compañeros, reforzando así el sentido de pertenencia a la organización.

Todo esto tendrá una repercusión significativa que se verá reflejada directamente en la organización, tanto en su ámbito interno como externo, implicando un cambio sustancial en su funcionamiento diario y en la calidad de la prestación del servicio.

2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Tradicionalmente, la Tesorería ha sido la encargada de realizar las funciones atribuidas en el artículo 196 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en adelante, TRLHL, y que se han visto reforzadas con la aprobación del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RFHN), en cuyo artículo 5 se indica:

“1. La función de tesorería comprende:

a) La titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad Local.

b) El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes y, en particular:

1.º La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a los acuerdos adoptados por la Corporación, que incluirán información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

2.º La organización de la custodia de fondos, valores y efectos, de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.

3.º La realización de los cobros y los pagos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, el Plan de Disposición de Fondos y las directrices señaladas por la Presidencia, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los pagos materiales contra las cuentas bancarias correspondientes.

4.º La suscripción de las actas de arqueo.

c) La elaboración de los informes que determine la normativa sobre morosidad relativa al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones de cada Entidad Local.

d) La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local y la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión de acuerdo con las directrices de los órganos competentes de la Corporación.

e) La elaboración y acreditación del periodo medio de pago a proveedores de la Entidad Local, otros datos estadísticos e indicadores de gestión que, en cumplimiento de la legislación sobre transparencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad, deban ser suministrados a otras administraciones o publicados en la web u otros medios de comunicación de la Entidad, siempre que se refieran a funciones propias de la tesorería.

2. La función de gestión y recaudación comprende:

a) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.

b) El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y recaudación.

c) La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores, agentes ejecutivos y jefes de unidades administrativas de recaudación, así como la entrega y recepción de valores a otros entes públicos colaboradores en la recaudación.

d) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y, en todo caso, resolver los recursos contra la misma y autorizar la subasta de bienes embargados.

e) La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.”

Por tanto, la Tesorería se entiende como un órgano administrativo de gestión, al tener atribuidas funciones que tienen relevancia jurídica frente a terceros.

Desde un punto de vista organizativo, la Tesorería actual no solo debe ejecutar operaciones, sino actuar como un centro de decisión estratégica, estableciéndose diferentes metodologías que pueden ayudar a su consecución.

2.1. Metodología Lean

La filosofía Lean aplicada en los años 70 en la cultura empresarial como palanca para mejorar la eficiencia y eliminar desperdicios puede resultar innovador o al menos generar un gran impacto en la Administración Pública, ayudando a optimizar los procesos de gestión en la organización, mediante la minimización de los recursos y convirtiéndolo en un proceso más eficiente. Sus principales objetivos son:

- Reducir desperdicios: Eliminar actividades que no agregan valor.
- Aumentar la eficiencia: Lograr más con menos recursos.
- Mejorar la calidad: Entregar servicios de alta calidad al ciudadano.
- Flexibilidad: Responder ágilmente a los cambios del entorno.

Como ejemplo de aplicación de esta metodología para la eliminación de desperdicios en el ámbito de la Tesorería Local, se podrían identificar diversos procesos susceptibles de optimización:

- Retrasos en las firmas para tramitar las transferencias bancarias. La demora en la autorización de las operaciones provoca retrasos en el pago a los beneficiarios o proveedores, generando un perjuicio directo para ellos y afectando al mismo tiempo indicadores como el Periodo Medio de Pago o la Morosidad.
- Duplicidad en las tareas a realizar por distintos empleados o incluso diferentes departamentos. En ocasiones, la falta de coordinación y comunicación interna provoca que determinados procesos o actividades se ejecuten por duplicado. Esta duplicidad genera un uso ineficiente de los recursos humanos y del tiempo laboral, además de poder derivar en inconsistencias en la información. La adopción de mecanismos de coordinación y sistemas de gestión integrados podría minimizar

estos solapamientos, optimizando la productividad y asegurando una mayor coherencia en el trabajo realizado.

- Defectos o errores en la carga de ficheros bancarios. Los errores que se producen durante la carga de los ficheros generan un trabajo adicional, ya que es necesario revisar cuidadosamente la información, identificar y detectar las incidencias ocasionadas, corregirlas y tramitar nuevamente las operaciones afectadas. Este proceso no solo incrementa la carga laboral del personal, sino que perjudica los pagos a los beneficiarios o proveedores al verse retrasados sus pagos.

2.2. *Mejora continua (Kaizen)*

El concepto de Kaizen es una metodología basada en la mejora continua en la que no se necesitan cambios disruptivos y costosos para optimizar la organización, sino pequeñas mejoras constantes impulsadas por el propio personal y que suponen grandes transformaciones a largo plazo.

El ciclo de mejora continua está formado por las siguientes fases:

1. Planificar: Consiste en identificar un problema o una posible mejora y establecer medidas para conseguir los objetivos fijados.
2. Hacer: implementar los planes de acción y ejecutar las medidas previamente adoptadas.
3. Verificar: medir y evaluar los resultados obtenidos de la implementación de los planes de acción.
4. Actuar: en esta fase se toman las medidas necesarias para asegurar una efectiva mejora continua, incluyendo medidas correctivas si no se ha cumplido con los objetivos fijados y establecer nuevas medidas para su corrección.



Como ejemplo de mejora continua en la Tesorería Municipal se plantea la creación de manuales y guías, mencionadas al comienzo del presente trabajo, asegurando que el conocimiento no sea propiedad de una sola persona y evitando silos de conocimiento.

Este documento deberá concebirse como un instrumento dinámico, sujeto a revisión continua por parte del personal, garantizando así su permanente actualización.

2.3. Ciencias del comportamiento

Las ciencias del comportamiento son un conjunto de disciplinas que centran su atención en la conducta humana en la medida en que influye y es influida por las actitudes, el comportamiento y la necesidad de otras personas.

La aplicación de las ciencias del comportamiento aporta importantes beneficios en el entorno laboral, ya que el conocimiento del comportamiento de los empleados permite una toma de decisiones más adecuada y eficaz, así como la identificación y reducción de las resistencias al cambio que habitualmente se producen. Asimismo, contribuye a incrementar el bienestar de los empleados y a promover soluciones ajustadas al contexto organizativo en el que desarrollan su actividad.

Este enfoque está relacionado con las técnicas de management 3.0, en las que el éxito de la organización se basa en el compromiso de las personas que las integran,

priorizando su bienestar y desarrollo profesional. Por este motivo, resulta fundamental conocer y analizar las conductas del equipo de trabajo.

Todas estas metodologías, aun cuando no resultan novedosas en el ámbito privado, presentan un carácter innovador en el ámbito público, tradicionalmente condicionado por la rigidez de los procedimientos administrativos y por la resistencia al cambio inherente a los modelos organizativos existentes.

No obstante, su aplicación puede constituir una herramienta de utilidad, incluso cuando se circunscribe a ámbitos o actuaciones concretas, en la medida en que permite avanzar en la superación de dichas resistencias y alcanzar las mejoras expuestas a lo largo del presente apartado.

3. TRANSFORMACIÓN DIGITAL

En la actualidad, resulta difícil concebir el funcionamiento de la sociedad sin la transformación digital derivada de los continuos avances tecnológicos, los cuales han impactado de manera transversal en todos los ámbitos de la actividad humana, tanto en el plano económico y social como en el organizativo e institucional.

La digitalización ha modificado la forma en que las personas se relacionan, acceden a la información y toman decisiones, configurándose como un elemento esencial para el desarrollo y la modernización de las organizaciones.

Este contexto exige una necesaria adaptación de las administraciones públicas a dichos cambios, no solo para dar respuesta a las nuevas demandas de la ciudadanía, sino para mejorar su propia eficiencia interna.

En línea con lo anterior, el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que:

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

2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.”

El uso adecuado de las herramientas digitales permite optimizar los procesos administrativos, agilizar la tramitación, incrementar la transparencia y reforzar la calidad de los servicios públicos, contribuyendo así a una gestión más eficaz y moderna.

Existen diversas herramientas que pueden suponer una auténtica revolución, destacando:

3.1. Inteligencia artificial

La Inteligencia Artificial (IA) se define como un conjunto de tecnologías que permite a los procesadores aprender, razonar y realizar una variedad de tareas avanzadas de formas que antes requerían inteligencia humana, como comprender el lenguaje, analizar datos y hasta proporcionar sugerencias útiles.

Abarca muchas disciplinas diferentes, como la informática, el análisis de datos y las estadísticas, la ingeniería de hardware y software, la lingüística, la neurociencia y hasta la filosofía y la psicología.

Las aplicaciones de la inteligencia artificial en el ámbito de la Administración son numerosas y de gran alcance, como ejemplo de ella, se enumeran:

- Asistente para la redacción de resoluciones. El personal podría introducir los elementos clave, y la IA generaría un texto estructurado conforme a la normativa vigente, lo que permitiría optimizar el tiempo destinado a la redacción.
- Clasificación automática de correos electrónicos. En este caso, la IA, en función del contenido del correo, identificaría y clasificaría la materia a la que hace referencia, asignándola directamente al empleado encargado de dicha tarea, lo que permitiría reducir los tiempos de respuesta.

- Asistente virtual con lenguaje coloquial. Un chatbot mediante el cual el ciudadano pudiera formular cualquier consulta utilizando un lenguaje natural, y el asistente le orientaría en la resolución de la misma, lo que permitiría ahorrar tiempo tanto al personal como al usuario.

3.2. Robotización

La robotización de procesos, también conocida como RPA, es un proceso de automatización mediante el uso de software especializado para crear robots o máquinas programables con objeto de realizar tareas repetitivas y manuales en sistemas informáticos.

La implementación de estas herramientas conlleva múltiples beneficios operativos y estratégicos. Entre ellos, destaca el incremento de la eficiencia en los procesos administrativos, al permitir la ejecución de tareas de manera continua, más allá del horario laboral convencional.

Asimismo, se observa una reducción significativa de errores, lo que repercute directamente en la mejora de la calidad del servicio y en la fiabilidad de la información gestionada.

Por otro lado, se generan ahorros sustanciales al liberar al personal de actividades rutinarias o de bajo valor, posibilitando su dedicación a funciones que aporten un mayor valor añadido.

Entre las aplicaciones que podrían implementarse en la Tesorería, cabe destacar las siguientes

- Validación de registros contables. La automatización de la validación de registros contables permitiría al personal de Tesorería verificar de manera sistemática la consistencia, exactitud y coherencia de todas las anotaciones contables realizadas. Mediante sistemas automatizados o soluciones de IA, se podrían identificar partidas duplicadas, errores de imputación, discrepancias entre cuentas y movimientos no registrados, así como cualquier desviación respecto a la normativa contable vigente.

- Robotización de documentos contables: En el Área de Contabilidad se podrían realizar numerosas acciones en este sentido, permitiendo establecer una cadena de montaje digital en el que los documentos contables se realizaran de forma automática previa introducción de los parámetros necesarios para su correcta ejecución.
- Robotización de actas de arqueos y conciliación: Mediante la descarga automática de los movimientos bancarios y su vinculación con los datos contables proporcionados por el programa de contabilidad, la IA o los sistemas automatizados podrían generar las actas de arqueos y conciliaciones de forma semiautomatizada.

3.3. Explotación de datos

En este ámbito se pueden identificar dos conceptos básicos que se encuentran inmersos bajo el paraguas de la explotación de datos de carácter masivo, como son el Big Data y el Cuadro de Mandos Integral.

El Big Data se define como el conjunto de datos de gran volumen generados en un periodo corto de tiempo que no pueden ser gestionados y analizados fácilmente con las herramientas tradicionales.

Estos datos se suelen caracterizar por el volumen, la velocidad, la variedad, veracidad y valor.

- Volumen, en cuanto que trabajan con una cantidad de datos muy elevado.
- Velocidad, permitiendo que se generen y procesen los datos muy rápido, de manera que haciéndolo con los mecanismos tradicionales esto supondría días de trabajo.
- Variedad, pudiendo ser alimentado por numerosas fuentes.
- Veracidad, entendiendo que los datos son de calidad y reales.
- Valor, la utilidad que se puede obtener de los mismos pudiendo llegar a ser claves para la toma de decisiones.

Por su parte, el Cuadro de Mandos Integral constituye una herramienta de gestión y visualización que utiliza los datos ya procesados, permitiendo obtener a través de métricas resultados que faciliten la toma de decisión.

La aplicación de técnicas de Big Data en la Tesorería municipal permitiría procesar de manera sistemática grandes volúmenes de información. Por ejemplo, mediante el análisis automatizado de los movimientos bancarios, se podrían identificar patrones de pago, anticipar ingresos recurrentes y detectar retrasos o irregularidades en los cobros, facilitando la planificación de la liquidez y la toma de decisiones sobre la gestión de recursos.

En el campo de la recaudación, la información derivada de los procesos de cobro de impuestos, tasas y otros tributos municipales podría integrarse en un Cuadro de Mando Integral (CMI) adaptado al ámbito de la Tesorería.

Esto permitiría supervisar de manera visual y continua indicadores clave, como los ingresos por tipo de tributo, el grado de cumplimiento de los plazos de pago, la eficiencia en la gestión de cobros y la identificación de incidencias recurrentes.

En conclusión, la integración de Big Data y un Cuadro de Mando Integral (CMI) resultaría especialmente útil en la Tesorería, al convertir la información generada por los procesos internos en conocimiento valioso para la gestión.

4. VISION PRÁCTICA

A lo largo de este trabajo se ha desarrollado un marco teórico en torno a los tres pilares considerados necesarios para la implantación de estrategias orientadas a la mejora y eliminación de ineficiencias, acompañado de ejemplos que permitieran una mejor comprensión de los conceptos expuestos.

No obstante, se pretende abordar la materia desde una perspectiva más práctica, proponiendo medidas de aplicación real en las que se identifiquen actuaciones y mejoras susceptibles de alcanzarse sin necesidad de disponer de grandes recursos.

Entre estas medidas se pueden identificar acciones de diversa índole, centradas principalmente en la digitalización de los procesos para optimizar la eficiencia y la seguridad; en el personal como núcleo de la actividad, fomentando su participación, motivación y formación mediante encuestas y mecanismos de *feedback*; y en el usuario,

con el objetivo de mejorar la calidad del servicio y garantizar una experiencia más ágil, transparente y satisfactoria.

a. Robotización de facturas

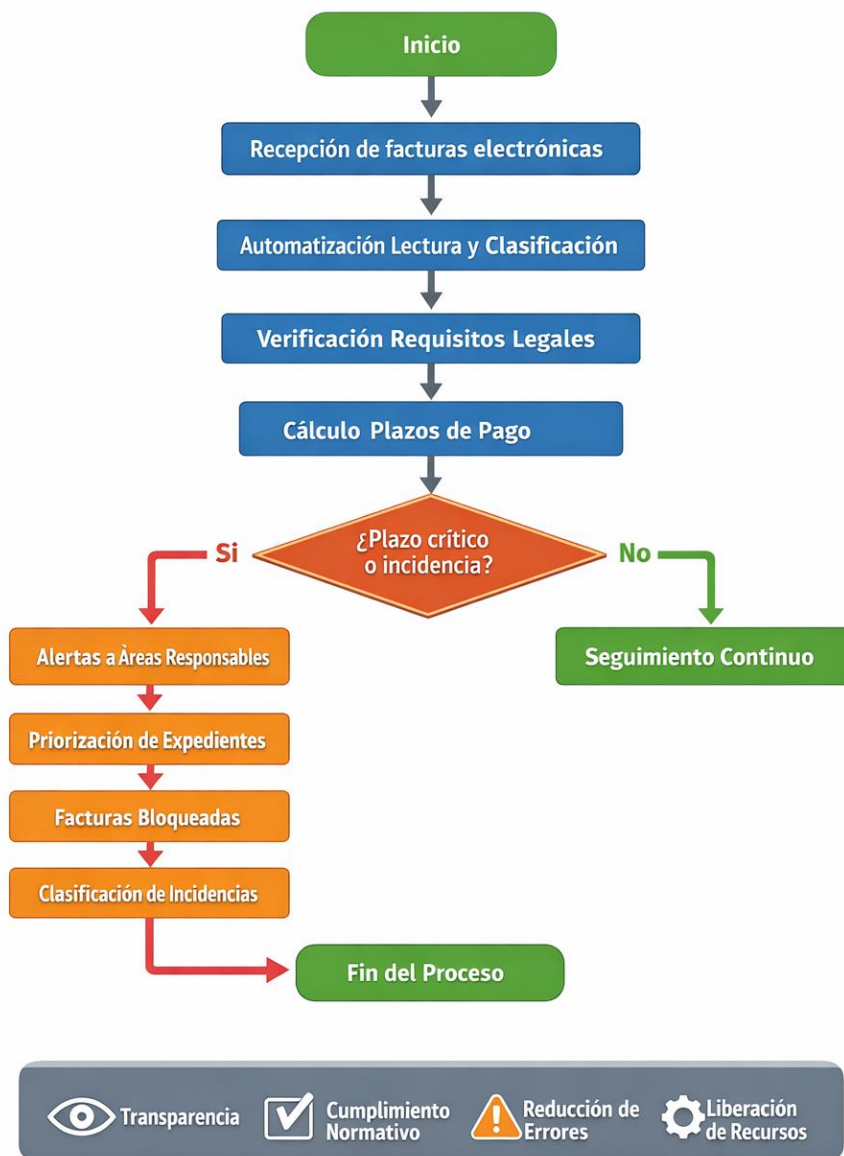
Una medida a adoptar para mejorar el Periodo Medio de Pagos a Proveedores y Morosidad podría ser la automatización o robotización de las facturas. Esta robotización eliminaría trámites manuales y repetitivos, errores en facturas o sobrecargas del personal en momentos puntuales.

Este proceso se iniciaría mediante la automatización de la lectura y clasificación de facturas electrónicas, verificando de manera automática todos los elementos esenciales que deben contener y asegurando el cumplimiento de la normativa vigente.

En este procedimiento de robotización se podría incorporar un cálculo automático de los plazos legales de pago, de manera que se enviasen alertas a las áreas responsables según el estado de la factura (Áreas gestoras, Intervención o Tesorería), priorizando automáticamente los expedientes que requiriesen atención inmediata para asegurar el cumplimiento de los plazos establecidos.

Este sistema permitiría identificar fácilmente las facturas bloqueadas, e incluso clasificar las incidencias por las que se han podido producir los incumplimiento de los plazos.

Las principales ventajas que ofrecería esta actuación sería el incremento de la transparencia, la trazabilidad de las facturas, la mejora del cumplimiento de la normativa de morosidad y una liberación de recursos personales para realizar tareas de mayor valor añadido.



b. Verificación de titularidad de cuentas.

Las Tesorerías suelen contar con bases de datos que registran los datos de las cuentas bancarias de los beneficiarios, los cuales se actualizan regularmente a partir de la información facilitada por los propios interesados.

En este caso, no se trata de una propuesta o hipótesis, sino de una obligación normativa derivada del Reglamento (UE) 2024/886. Este reglamento establece la obligatoriedad de que los proveedores de servicios de pago (PSP) faciliten, de manera

gratuita, un mecanismo que permita verificar la titularidad de la cuenta bancaria antes de que el ordenante autorice el pago, asegurando con ello la correcta identificación del beneficiario y el cumplimiento de los requisitos legales aplicables.

La problemática de este sistema radica en la falta de uniformidad de los registros de las diferentes entidades bancarias. Las variaciones en abreviaturas, signos ortográficos y estructuras de apellidos entre entidades pueden generar coincidencias parciales o incluso no coincidencias, dificultando la validación automática de la titularidad.

En España, existe un sistema que permite a las entidades validar la titularidad de forma fidedigna y en tiempo real mediante el uso del NIF, pero a diferencia de lo anterior, este servicio no es gratuito.

La verificación de la titularidad de cuenta proporcionada por los PSP, en el marco normativo de la UE, representa una oportunidad estratégica para las Tesorerías. No solo garantiza un incremento significativo en la seguridad de los pagos ejecutados, sino que también permite llevar a cabo una depuración y actualización exhaustiva de las bases de datos de terceros.

Por tanto, a pesar de las dificultades que plantea, esta novedad jurídica y herramienta tecnológica representa una mejora sustancial para la gestión de la Tesorería, fortaleciendo la seguridad, la eficiencia y el control en la ejecución de los pagos, y consolidándose como un instrumento estratégico capaz de impulsar de manera sostenida la modernización de la Tesorería.

c. Sello de órgano.

El sello de órgano (o sello electrónico) es un sistema de identificación y firma electrónica que permite a las Administraciones Públicas realizar actuaciones administrativas automatizadas, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 42.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Su uso en el ámbito local se ha consolidado gracias a que el Reglamento de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (RFHN)

confiere expresamente la naturaleza de órgano a los puestos reservados a estos funcionarios, como la Tesorería. Esta habilitación legal, recogida específicamente en la Disposición Adicional octava del RFHN, permite el ejercicio de funciones en soporte electrónico con plena validez jurídica.

Esta modalidad comporta múltiples ventajas, destacando especialmente la posibilidad de tramitar documentos de manera **ininterrumpida**, eliminando la necesidad de que el/la Tesorero/a suscriba manualmente las operaciones rutinarias y repetitivas.

Asimismo, garantiza que los documentos emitidos sean inalterables y auténticos, ya que la identificación digital del órgano es fidedigna y verificable por terceros.

El sello de órgano puede emplearse para diferentes propósitos:

- Recaudación: Para la firma automática de cartas de pago y talones de cargo en los sistemas de gestión.
- Gestión de avales electrónicos: Para expedir y firmar automáticamente los documentos de cancelación o devolución de garantías tras una resolución de cancelación.
- Certificados Tributarios: Automatizando la expedición de certificados de estar al corriente de las obligaciones tributarias locales.

d. Encuestas de valoración (*feedback*)

Con objeto de mejorar la calidad del servicio mediante la implementación de la mejora continua, se precisa tener conocimiento de la experiencia del usuario y el clima organizacional.

Un instrumento básico para ello son las encuestas de valoración del servicio, tanto interna como externa, cuya finalidad es tener una visión global de la Tesorería. Las encuestas externas se realizarían a los usuarios para conocer la calidad del servicio ofrecido, así como los posibles aspectos a mejorar.

Esto se podría llevar a cabo mediante encuestas en formato papel para los trámites realizados presencialmente, o bien de forma electrónica. En los procedimientos telemáticos, la

encuesta se integraría como paso final tras completar el trámite en la sede electrónica, asegurando así una valoración inmediata de la experiencia del usuario.

En este caso se optaría por encuestas cerradas, es decir, el usuario elegiría entre opciones predeterminadas, permitiendo así que los datos obtenidos sean cuantificables, comparables y rápidos, lo que implicaría una mayor tasa de respuesta.

Para las encuestas internas, se optaría por el anonimato de los participantes con el fin de fomentar la sinceridad en las respuestas. Este sistema permite realizar un diagnóstico preciso del clima laboral.

Como palanca complementaria a las encuestas internas, se podría plantear la realización de sesiones “one to one” consistentes en reuniones periódicas entre un responsable o la persona designada a tal efecto con el resto del personal del área, con un formato abierto destinado a conocer el estado de ánimo de los empleados, identificar los desafíos a los que se enfrentan y recoger sus propuestas de mejora.

El liderazgo de los/as responsables resulta esencial para generar un clima de confianza, de modo que los trabajadores se sientan libres de acudir a ellos tanto para resolver conflictos como para recibir apoyo en sus funciones.

Con todas estas medidas se podría hacer un análisis DAFO, en el que identificar las debilidades y fortalezas tanto del trabajo como del equipo, permitiendo mejorar en aquellos ámbitos en los que no se hubieran obtenido resultados tan favorables.

MEDIDAS	BENEFICIOS
 Robotización de facturas	 • Mejora PMP y morosidad • Mayor transparencia
 Verificación de titularidad de cuentas	 • Mayor seguridad en los pagos • Reducción de errores
 Sello de órgano	 • Mayor eficiencia • Autenticidad e integridad
 Encuestas (Feedback)	 • Mejora en la calidad del servicio • Mejora del ambiente laboral

5. CONCLUSIONES

Con este estudio se ha pretendido realizar una exposición de carácter eminentemente práctico, con el fin de favorecer su posible aplicación efectiva en el ámbito de la Tesorería Local.

El establecimiento de las medidas propuestas aspira a profundizar en la concepción de una Tesorería Local moderna, eficiente y plenamente adaptada a las exigencias y necesidades actuales.

No obstante, la implementación de estas iniciativas implica afrontar diversos retos. Entre ellos, destaca, por un lado, la resistencia al cambio inherente a cualquier proceso de transformación organizativa, especialmente en entornos administrativos caracterizados por estructuras consolidadas, rutinas profundamente arraigadas y una elevada carga procedimental.

Dicha resistencia puede manifestarse tanto a nivel individual como colectivo, en forma de reticencias a la modificación de hábitos de trabajo, incertidumbre ante la adopción de nuevos métodos o desconfianza respecto a la eficacia de las herramientas propuestas, lo que exige un adecuado acompañamiento, formación y liderazgo en el proceso de implantación.

Por otro lado, resulta imprescindible garantizar la plena compatibilidad de estas iniciativas con la normativa vigente. Esta circunstancia adquiere especial relevancia en el ámbito de la Administración, dado que el marco normativo aplicable puede, en determinadas ocasiones, limitar o condicionar la adopción de nuevos procedimientos, herramientas y enfoques de gestión.

Esto implica la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la innovación organizativa y tecnológica y el estricto cumplimiento legal, asegurando que cualquier avance se produzca dentro de los márgenes establecidos por el ordenamiento jurídico.

Tal y como se ha venido indicando a lo largo de este texto, en el epicentro de todas las medidas propuestas se sitúa el factor humano, dado que el equipo que integra una organización constituye el elemento esencial sobre el que se articulan y vertebran todas las actuaciones a desarrollar.

La implicación, capacitación y compromiso de las personas resultan determinantes para el éxito de cualquier proceso de mejora o transformación, donde la coordinación, la responsabilidad y el conocimiento del personal adquieren una relevancia fundamental.

En este contexto, y tal y como se ha señalado anteriormente, la puesta en práctica de las medidas indicadas no supone, en términos generales, un elevado coste económico. No obstante, sí requiere la asignación de determinados recursos, fundamentalmente de carácter humano, organizativo y formativo, indispensables para garantizar una correcta implantación y consolidación de los cambios.

Finalmente, conviene destacar que este artículo no persigue plantear un modelo ambicioso ni excesivamente exigente en términos de recursos o de alcance, sino proponer una serie de actuaciones realistas y asumibles, orientadas a la adopción de pequeños avances progresivos.

Estos pasos, implementados de manera gradual y sostenida en el tiempo, pueden desembocar en un proceso de mejora continua que contribuya a reforzar el papel de la Tesorería Local, dotándola de una mayor relevancia dentro de la organización y

consolidándola como un área estratégica en la gestión económica y financiera de la entidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Informes y Documentos Oficiales

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 2025. *Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2025 y proyección futura a 2035* [en línea]. Disponible en: [https://digital.gob.es/.../Estudio2025\(Acc\).pdf](https://digital.gob.es/.../Estudio2025(Acc).pdf)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). s.f. *Encuesta de Población Activa (EPA). Tabla 4861* [en línea]. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4861&L=0>

APD. s.f. *Metodología Lean: ¿qué es y cuáles son sus principios?* [en línea]. Asociación para el Progreso de la Dirección. Disponible en: <https://www.apd.es/metodologia-lean-que-es/>

DERECHO LOCAL. s.f. *Aplicaciones prácticas de la Inteligencia Artificial en los Ayuntamientos* [en línea]. Disponible en: <https://derecholocal.es/opinion/aplicaciones-practicas-de-la-inteligencia-artificial-en-los-ayuntamientos>

G3M. s.f. *Principios Lean* [en línea]. Disponible en: <https://g3m.es/blog/principios-lean/>

GOOGLE CLOUD. s.f. *¿Qué es la inteligencia artificial?* [en línea]. Disponible en: <https://cloud.google.com/learn/what-is-artificial-intelligence?hl=es-419>

MIOTI TECH & BUSINESS SCHOOL. s.f. *Management 3.0: fomenta la motivación, el compromiso y la innovación* [en línea]. Disponible en: <https://mioties.es/es/blog-management-3-0>

PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. s.f. *¿Qué es la Inteligencia Artificial?* [en línea]. Gobierno de España. Disponible en: <https://planderrecuperacion.gob.es/noticias/que-es-inteligencia-artificial-ia-prtr>

WIKIPEDIA. s.f. *Ciencias de la conducta* [en línea]. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Ciencias_de_la_conducta

Unidades didácticas del curso de estudios avanzados: Tesorería y Recaudación en las entidades locales. s.f. Material didáctico no publicado.

Legislación

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 59, de 9 de marzo de 2004.

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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. *Boletín Oficial del Estado*, 66, de 17 de marzo de 2018.

Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 260/2012 y (UE) 2021/1230 y las Directivas 98/26/CE y (UE) 2015/2366 en lo que respecta a las transferencias inmediatas en euros. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2024.

Actualidad Jurídica y Convocatorias

Revista digital CEMCI

Número 68/2025

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

COMERCIO

COMERCIO: PLAN DE INSPECCIÓN COMERCIAL 2026

Resolución de 23 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Comercio de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por la que se aprueba el Plan de Inspección Comercial de Andalucía para el año 2026 ([BOJA de 31 de diciembre de 2025 número 251](#)).

DESPOBLACIÓN MUNICIPAL

DESPOBLACIÓN MUNICIPAL: LISTADO DE MUNICIPIOS CON PROBLEMAS DE DESPOBLACIÓN A LOS EFECTOS DE DEDUCCIONES EN EL IRPF

Resolución de 15 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y diálogo Social, por la que se publican los municipios andaluces con problemas de despoblación en el año 2026, a los efectos de la aplicación de la deducción por nacimiento, adopción de hijos o acogimiento familiar de menores en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de los tipos reducidos para promover una política social de vivienda del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados ([BOJA de 22 de diciembre de 2025 número 245](#)).

FORMACIÓN

INSTITUTO DE EMERGENCIAS Y SEGURIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA: PLAN DE FORMACIÓN 2026

Resolución de 18 de diciembre de 2025, de la Dirección Gerencia de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, por la que se aprueba el Plan Anual de Formación del IESPA para el curso académico 2026 ([BOJA de 31 de diciembre de 2025 número 251](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: AYUDAS POR FENÓMENOS NATURALES ADVERSOS: ANTICIPO DE PAGO: REGULACIÓN

Decreto-ley 4/2025, de 22 de octubre, por el que se regula el anticipo de pago presupuestario por ayudas a entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas, y se modifican otras disposiciones normativas ([BOJA Extraordinario de 22 de octubre de 2025 número 12](#)).

Acuerdo de Convalidación, [BOJA de 26 de noviembre de 2025, número 228](#).

El Decreto-ley habilita un anticipo de pago presupuestario a las entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas, para que puedan, en casos de perentoria necesidad, recibir efectivamente los fondos con la agilidad que esta situación requiere. Aquellas entidades que lo necesiten podrán solicitar este anticipo que será aplicado a la subvención que finalmente se conceda conforme a lo dispuesto en el Decreto 277/2023, de 5 de diciembre.

Asimismo modifica aspectos procedimentales del Decreto 277/2023 y, entre otras modificaciones, desconcentra la gestión de estas ayudas en las Delegaciones Territoriales competentes en materia de administración local.

HACIENDAS LOCALES: PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: DETERMINACIÓN: VARIABLES: MODIFICACIÓN

Orden de 19 de diciembre de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social, por la que se publica la modificación del Anexo I, los valores de las variables establecidas en el artículo 10 y los valores y porcentajes de población establecidos en la disposición adicional sexta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 29 de diciembre de 2025 número 249](#)).

INDUSTRIA

INDUSTRIA: FOMENTO: ESPACIOS PRODUCTIVOS: ENTIDADES LOCALES

Ley 4/2025, de 15 de diciembre, de espacios productivos para el fomento de la industria en Andalucía ([BOJA de 23 de diciembre de 2025 número 246](#)).

El objeto de la Ley es la regulación de medidas y figuras jurídicas de nueva creación para impulsar la implantación de un nuevo modelo de espacio productivo para

Andalucía, como entorno propicio para las empresas y las personas, donde se ofrezcan recursos y servicios que faciliten un desarrollo innovador y sostenible de los ecosistemas industriales locales.

Su finalidad es promover el desarrollo y facilitar la implantación industrial en Andalucía, así como su adaptación para abordar la transición ecológica y digital que se promueve para la industria europea, dotándola de un entorno físico, institucional y social adecuado para dicha finalidad.

Las entidades locales andaluzas, municipales o supramunicipales, en los respectivos municipios, podrán habilitar una Oficina Local de Espacios Productivos (OLEP). El ámbito de esta oficina podrá ser municipal o supramunicipal, y su finalidad es reforzar la iniciativa de las entidades locales en la mejora, desarrollo y puesta en valor de los espacios productivos y polígonos industriales como elementos clave para el desarrollo de los sistemas productivos locales, así como para su contribución a la consecución del resto de los objetivos establecidos en esta Ley.

Las funciones a desempeñar por estas oficinas locales de espacios productivos, por sí mismas o en colaboración con otras unidades administrativas locales, podrán ser, entre otras, las siguientes:

a) Impulsar la ejecución de la política local en materia de espacios productivos, y en particular en lo referente al modelo de intervención para la regeneración del espacio industrial dentro de su ámbito territorial.

b) Realizar las tareas materiales para la elaboración, en su caso, de los planes directores de los polígonos industriales correspondientes a su ámbito territorial, así como su desarrollo en lo referente a la entidad local.

c) Realizar el seguimiento y evaluación de la adaptación de los espacios productivos a las necesidades de las empresas y personas trabajadoras usuarias de estos, así como su incidencia en el territorio, a través del grado de obsolescencia e incidencia industrial.

d) Habilitar un servicio técnico y de dinamización, asesoramiento y acompañamiento a las empresas o entidades que integran los ecosistemas industriales ubicados en los espacios productivos, constituyéndose como interlocutores en dicho ámbito.

e) Fomentar la proyección de los espacios productivos, e impulsar su dinamización, como polos de desarrollo, capaces de atraer inversión, generar empleo y desarrollo local.

f) Buscar y fomentar sinergias entre los actores de los ecosistemas industriales que se desarrollan en los espacios productivos de su ámbito territorial, y especialmente en lo referente a los procesos de simbiosis industrial.

g) Participar, con el Gabinete Técnico de Espacios Productivos de Andalucía, en el impulso al desarrollo de la industria en Andalucía, mediante el uso industrial del suelo en espacios productivos asequibles y accesibles para las empresas y las personas trabajadoras.

h) Coordinar la intervención de otras unidades administrativas u operativas del ámbito local en relación con las infraestructuras, dotaciones y servicios municipales o supramunicipales que se prestan en el ámbito de los espacios productivos.

i) Promover la «cultura de gestión colectiva» para lograr la mayor participación del tejido empresarial local en la gestión y desarrollo de los espacios productivos, sin perjuicio de las competencias de la entidad local.

j) Promover la mejor integración de los espacios productivos en la ciudad, tanto desde el punto de vista espacial como de la planificación, bajo parámetros de sostenibilidad económica, ambiental y social.

k) Impulsar, asesorar y acompañar a la constitución de entidades de gestión y modernización así como gestionar los convenios que, en su caso, sean suscritos con las entidades de gestión y modernización, u otras figuras de colaboración pública o público-privada, en relación con la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios de los espacios productivos.

l) Colaborar con la actividad Espacios Productivos de Andalucía (ESPAND) para ofrecer información de los espacios productivos localizados dentro de su ámbito territorial, de sus infraestructuras, servicios, así como de las empresas instaladas en ellos.

m) Promover la aplicación del modelo de ciudad compacta y la Nueva Bauhaus Europea en la relación de los espacios productivos con la ciudad, fomentando la eficiencia energética, la movilidad sostenible, la adaptación a los impactos del cambio climático y la eficiencia en el uso de los recursos, incluidos los recursos hídricos y energéticos a través de las energías renovables y el uso de combustibles o vectores energéticos alternativos a los basados en fuentes energéticas fósiles.

n) Colaborar en el desarrollo de los planes específicos de actuación dentro de su ámbito territorial.

ñ) Otras que permitan reforzar la iniciativa de las entidades locales en la mejora y el desarrollo de los espacios productivos y polígonos industriales.

Las entidades locales correspondientes dotarán a las oficinas locales de los medios humanos, técnicos y presupuestarios necesarios, y establecerán las funciones que son asignadas a las correspondientes oficinas locales, garantizando así la posibilidad de desplegar políticas propias.

Los municipios de Andalucía podrán elaborar y aprobar los planes directores de los polígonos industriales correspondientes a su ámbito territorial, que se dirigirán a establecer su estrategia de desarrollo de acuerdo con las tipologías de intervención y las demás determinaciones recogidas en la presente Ley, enmarcada en la política de fomento de los sistemas productivos locales, y sin que estos establezcan el marco para la futura autorización de proyectos, cuyo contenido mínimo especifica la Ley.

Asimismo, la Ley crea y regula los planes específicos de actuación se refieren a actuaciones, proyectos o iniciativas centradas específicamente en las materias que especifica expresamente la Ley al regularlos. Estos planes serán aprobados por la

Consejería competente en materia de Industria, y se podrán realizar de forma colaborativa con distintas entidades locales, o por parte de las diputaciones provinciales.

El mantenimiento y la conservación de las infraestructuras, equipamiento y dotaciones de los espacios productivos que la Administración incorpore al dominio público, corresponden a la misma desde la recepción expresa o tácita de las obras de urbanización.

El mantenimiento y conservación de las infraestructuras, equipamientos y dotaciones de titularidad privada común corresponderá a las personas propietarias de parcelas del polígono industrial, constituidas en la respectiva comunidad de propietarios o en una entidad de gestión y modernización.

En los polígonos industriales del suelo urbano podrán constituirse entidades de gestión y modernización para contribuir a la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en dichos espacios. Estas entidades tienen la consideración de entidades urbanísticas de conservación y de urbanización, y sus funciones, aparte de las que le corresponden de acuerdo con la normativa urbanística y territorial, son las que establece la Ley, y aprobarán los correspondientes Estatutos.

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: APROVECHAMIENTOS APÍCOLAS EN LOS MONTES PERTENECIENTES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: REGULACIÓN

Decreto 159/2025, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, de 22 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 27 de octubre de 2025 número 206](#)).

MEDIO AMBIENTE: ACTUACIONES CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: SUBVENCIONES A MUNICIPIOS: BASES

Orden de 4 de noviembre de 2025, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a municipios de Andalucía para la realización de actuaciones frente al cambio climático ([BOJA de 12 de noviembre de 2025 número 218](#)).

El objeto de las subvenciones es la realización de actuaciones frente al cambio climático, en los municipios de la comunidad autónoma de Andalucía con una población superior o igual a 50.000 habitantes, en el marco del Programa Andalucía FEDER 2021-2027.

Los conceptos subvencionables son los siguientes:

- Creación de espacios verdes urbanos.
- Cubiertas verdes, tejados ajardinados y jardines verticales en edificios e infraestructuras públicas.
- Creación de bosques urbanos.
- Creación de espacios verdes en los centros educativos.
- Restauración de dunas costeras: recuperar y estabilizar las dunas con vegetación autóctona, instalar cercas de protección y crear pasarelas elevadas para proteger los ecosistemas costeros.
- Regeneración de marismas y humedales costeros.
- Renaturalización de ríos y estuarios.
- Infraestructuras verdes sobre los vertederos sellados.
- Creación de espacios exteriores de confort climático para proteger a la población y/o turistas del efecto isla de calor provocado por el aumento de las temperaturas: espacios públicos con vegetación.
- Aumentar el área sombreada y crear recorridos de sombra que conecten las áreas de mayor tránsito peatonal.

El porcentaje máximo de la subvención es del 100 por 100; la cuantía máxima es de 500.000 euros y la mínima de 50.000.

El plazo de presentación de las solicitudes de las subvenciones se determinará en cada convocatoria.

MEDIO AMBIENTE: ACTUACIONES EN EL MARCO DEL PLAN DE IMPULSO AL MEDIO AMBIENTE (PIMA) EFECTOS ADVERSOS: SUBVENCIONES A MUNICIPIOS: BASES: CONVOCATORIA

Orden de 21 de noviembre de 2025, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a municipios de Andalucía con una población igual o superior a 50.000 habitantes, para la realización de actuaciones en el marco del Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA) Eventos Adversos, y se efectúa su convocatoria con vigencia limitada a esta única convocatoria ([BOJA de 27 de noviembre de 2025 número 229](#)).

Las subvenciones tendrán por objeto la realización de proyectos piloto orientados a la sensibilización y capacitación de personas y comunidades vulnerables ante los episodios de olas de calor, en el marco del PIMA Eventos Adversos y consistirán en un porcentaje de subvención del 100% de los costes subvencionables de la actuación, con un máximo de 60.000 € y un mínimo de 15.000 € por entidad beneficiaria.

El plazo de presentación de las solicitudes de estas subvenciones será de 3 meses a contar desde el día siguiente al que se publique en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el extracto de la convocatoria.

El extracto ha sido publicado en el BOJA de la misma fecha.

MEDIO AMBIENTE Y TURISMO: RECUPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y USO SOSTENIBLE DE LAS PLAYAS: SUBVENCIONES: BASES

Orden de 1 de diciembre de 2025, de la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de turismo, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común (PEPAC 2023-2027) Intervención 6872_01 ([BOJA de 5 de diciembre de 2025 número 235](#)).

Las subvenciones, cuyas bases tienen vigencia indefinida están dirigidas a las entidades locales andaluzas del litoral.

Las actuaciones subvencionables son:

- Restauración de infraestructuras turísticas del litoral que permitan la eliminación o el templado del tráfico en zonas próximas a las playas o paseos marítimos.
- Restauración de accesos a playas y actuaciones para la protección de elementos integrantes del dominio público marítimo-terrestre y demás trabajos que permitan asegurar la sostenibilidad de la costa.
- Acondicionamiento de las infraestructuras para la mejora de la accesibilidad de las playas del litoral.
- Bienes muebles destinados a la mejora de la accesibilidad de zonas del litoral.
- Bienes muebles destinados a la mejora de la seguridad del litoral.
- Actuaciones que contribuyan o estén relacionadas con la limpieza e higiene del litoral.
- Actuaciones encaminadas a la reducción del consumo de agua mediante su reutilización y el ahorro en infraestructuras turísticas.
- Proyectos de mejora de la eficiencia energética en infraestructuras turísticas del litoral.
- Adquisición de equipamientos para zonas del litoral, que coadyuven a la consecución, entre otros, de distinciones de calidad y medioambientales.
- Creación y mejora de senderos destinados al uso no motorizado, rutas en torno a sendas y caminos, y puesta en valor de vías verdes.

La cantía máxima de la subvención es de 500.000 euros, y su importe se realizará atendiendo a la población de los municipios o ELAs solicitantes en base a los siguientes criterios:

- Municipios de más de 100.000 habitantes: 70% del coste de la iniciativa presentada.

- Municipios de entre 20.001 y 100.000 habitantes: 85% del coste de la iniciativa presentada.

- Municipios de hasta 20.000 habitantes: 100% del coste de la iniciativa presentada.

El plazo de presentación de las solicitudes de las subvenciones se determinará en cada convocatoria.

MEDIO AMBIENTE: SALUD PÚBLICA: EMERGENCIA CINEGÉTICA TEMPORAL POR DAÑOS Y RIESGOS SANITARIOS DE JABALÍ Y CERDOS ASILVESTRADOS

Resolución de 5 de diciembre de 2025, conjunta de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad, y la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se declara la emergencia cinegética temporal por daños y riesgos sanitarios de jabalí y cerdos asilvestrados, en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 5 de diciembre de 2025 número 235 Complementario nº 1](#)).

Se declara la emergencia cinegética temporal en los terrenos cinegéticos y no cinegéticos de la Comunidad Autónoma de Andalucía por daños, riesgos sanitarios, la declaración de peste porcina africana en España, riesgos ambientales y seguridad vial causados por el jabalí y cerdo asilvestrado, y se establecen las medidas conducentes al control y posible erradicación de las poblaciones de cerdo asilvestrado, a través de las distintas modalidades y procedimientos de captura que figuran en la Resolución.

Quedan suspendidas, por regla general, todas las repoblaciones de jabalíes en terrenos cinegéticos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Durante la temporada de caza 2025/2026 los períodos hábiles de aplicación para esta emergencia, las modalidades y procedimientos de captura permitidos para el caso del jabalí y cerdo asilvestrado, donde se podrán abatir sin límite de capturas ejemplares de ambos sexos, prioritariamente hembras adultas y subadultas en todas sus edades son los que establece la Resolución.

La Resolución estará vigente hasta la finalización de la temporada de caza 2025/2026.

MEDIO AMBIENTE: INCENDIOS FORESTALES: PLAN 2026

Orden de 15 de diciembre de 2025 de la Consejería de Sanidad, Presidencia y emergencias por la que se aprueba el Plan Anual para la Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales de Andalucía para el año 2026 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía ([BOJA de 24 de diciembre de 2025 número 247](#)).

MEDIO AMBIENTE: ACTUACIONES CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: SUBVENCIONES: CONVOCATORIA

Orden de 15 de diciembre de 2025, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se convocan para el año 2025 las subvenciones de las líneas 1 y 2 previstas en la Orden de 4 de noviembre de 2025, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a municipios de Andalucía para la realización de actuaciones frente al cambio climático ([BOJA de 24 de diciembre de 2025 número 247](#)).

El plazo de presentación de solicitudes, es de tres meses a partir del día siguiente al que se publique en el Boletín Oficial de la Junta Andalucía el presente extracto, que fue en el BOJA de la misma fecha.

MEDIO AMBIENTE: PARQUE NATURAL SIERRA DE BAZA: PLAN DE ORDENACIÓN Y PLAN RECTOR

Decreto 213/2025, de 23 de diciembre, de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Baza. ([BOJA de 31 de diciembre de 2025 número 251](#)).

ORGANIZACIÓN DE CONSEJERÍAS

JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍAS REESTRUCTURACIÓN

Decreto del Presidente 5/2025, de 15 de octubre, por el que se modifica el Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio, sobre reestructuración de Consejerías ([BOJA Extraordinario de 15 de octubre de 2025 número 11](#)).

Las Consejerías son las siguientes:

- Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias.

Le corresponden las competencias que a la fecha tenía atribuidas la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, salvo las relativas al impulso y coordinación del diálogo con los agentes económicos y sociales, la simplificación administrativa y la calidad normativa que se asignan a la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social, y a la estrategia digital que se asigna a la Consejería de Industria, Energía y Minas.

Asimismo, le corresponden las competencias en materia de salud y consumo, que estaban atribuidas a la Consejería de Salud y Consumo.

Se mantienen adscritas a la Consejería las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.

Se le adscriben las entidades adscritas a la Consejería de Salud y Consumo.

- Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social.

Le corresponden las competencias que a la fecha tenía atribuidas la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, así como las hasta ahora ejercidas por la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa en materia de impulso y coordinación del diálogo con los agentes económicos y sociales, la simplificación administrativa y la calidad normativa.

- Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.
- Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural.
- Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.
- Consejería de Universidad, Investigación e Innovación.
- Consejería de Turismo y Andalucía Exterior.
- Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.
- Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.
- Consejería de Cultura y Deporte.
- Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.
- Consejería de Industria, Energía y Minas.

Mantiene sus actuales competencias, así como las hasta ahora ejercidas por la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa en materia de estrategia digital.

Se le adscribe la Agencia Digital de Andalucía, a la fecha adscrita a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa

- Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE TURISMO Y ANDALUCÍA EXTERIOR: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 161/2025, de 5 de noviembre de la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior ([BOJA de 31 de octubre de 2025 número 210](#)).

JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE SANIDAD, PRESIDENCIA Y EMERGENCIAS: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 168/2025, de 5 de noviembre de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias ([BOJA Extraordinario de 5 de noviembre de 2025 número 13](#)).

JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA, FONDOS EUROPEOS Y DIÁLOGO SOCIAL: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 190/2025, de 10 de noviembre de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social ([BOJA Extraordinario de 10 de noviembre de 2025 número 14](#)).

PATRIMONIO

PATRIMONIO: COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: LEY

Ley 7/2025, de 22 de diciembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 31 de diciembre de 2025 número 251](#)).

Se modifica la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en lo que se refiere a la regulación de la figura de la mutación demanial subjetiva de bienes de las entidades locales; en este sentido, se añade un nuevo artículo, el 7 ter, en el sentido de que la titularidad de los bienes y derechos demaniales de las entidades locales de Andalucía podrá ser transmitida a otras Administraciones públicas, para destinarlos a un uso general o servicio público de su competencia, transmisión que se formalizará en documento administrativo que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad en los términos establecidos en la legislación hipotecaria. Estos bienes deberán destinarse al uso general o servicio público determinante de la mutación, y cuando expire el plazo o si con anterioridad dejasen de estar afectos a la finalidad para la que se transmiten, procederá su reversión a la entidad local.

Correrán a cargo de la Administración beneficiaria de la mutación demanial el coste del detrimento o deterioro sufrido por los bienes o derechos o el coste de su rehabilitación, sin que sean indemnizables los gastos en los que incurriese para cumplir con las posibles cargas o condiciones impuestas.

Finalmente, los gastos y tributos que genere la operación y los derivados de la nueva titularidad de los bienes o derechos objeto de la mutación demanial regulada en este artículo serán, en todo caso, por cuenta de la Administración beneficiaria de la misma.

PREMIOS

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL: PREMIOS A LA EXCELENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE ANDALUCÍA: CREACIÓN Y REGULACIÓN

Decreto 208/2025, de 10 de diciembre, de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública por el que se crean y regulan los Premios a la Excelencia de la Administración Local en Andalucía ([BOJA de 16 de diciembre de 2025 número 241](#)).

Los Premios a la Excelencia de la Administración Local en Andalucía tienen como finalidad premiar y reconocer públicamente aquellas iniciativas, prácticas y actividades desarrolladas por las entidades locales de Andalucía que supongan una mejora en la prestación de sus servicios a la ciudadanía, a aquellas personas físicas o jurídicas, entidades o instituciones, públicas o privadas que se hayan distinguido en el desarrollo de alguna actuación que haya supuesto una mejora importante en los municipios andaluces, y que aporten conocimiento y medios que complementen la capacidad pública de creación de proyectos y mejoren su oferta de servicios públicos locales, así como la labor de calidad profesional continuada y de especial notoriedad realizada por personas físicas cuyo ejercicio de sus funciones estén al servicio de la Administración Local.

Son otorgados por la consejería competente en materia de régimen local, tienen carácter exclusivamente honorífico y su concesión no genera derecho a ningún devengo ni efecto económico alguno.

Constan de las siguientes modalidades:

- a) Premio a la Innovación de las entidades locales de Andalucía.
- b) Premio a la Participación Ciudadana de las entidades locales de Andalucía.
- c) Premio al Reto Desafío Demográfico de las entidades locales de Andalucía.
- d) Premio al asociacionismo y colaboración público-privada.
- e) Premio a la trayectoria profesional y de vocación de servicio.

Se concederán con carácter anual y serán convocados mediante orden de la persona titular de la consejería competente en materia de régimen local.

Las solicitudes con las candidaturas serán presentadas, en el plazo establecido a tal efecto en la orden de convocatoria, por cualquier entidad local, persona física o jurídica, entidad o institución, pública o privada.

Podrán ser candidatos a los premios indicados con las letras a), b) y c), los ayuntamientos, diputaciones provinciales, mancomunidades de municipios, entidades locales autónomas, consorcios y áreas metropolitanas pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Al indicado con la letra d), las empresas, universidades, instituciones académicas, asociaciones, fundaciones o personas físicas.

Y al indicado con la letra e), aquellas personas físicas con una trayectoria profesional y vocación que hayan desarrollado su actividad laboral al servicio de la Administración Local andaluza.

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO PARA 2026: COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: LEY

Ley 8/2025, de 22 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2026 ([BOJA de 31 de diciembre de 2025 número 251](#)).

Se incrementa el importe de la dotación del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía con respecto a la del ejercicio 2025.

Se establece que, cuando los datos del Padrón Municipal no permitan la desagregación necesaria, se empleará el Censo Anual de Población y, en su defecto, la estadística oficial del Instituto Nacional de Estadística que la ofrezca, garantizando una única fuente oficial y pública. Asimismo, se elimina la exigencia de solicitud anual por parte de las entidades locales autónomas para participar en el Fondo.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: LEY

Ley 6/2025, de 22 de diciembre, del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía ([BOJA de 30 de diciembre de 2025 número 250](#)).

El objeto de la Ley es regular las entidades del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía, reforzar su capacidad como interlocutoras ante la Administración autonómica respecto de las políticas públicas sociales, definir las medidas de fomento que los poderes públicos podrán adoptar en su beneficio, fortalecer su actividad e impulsar la cooperación y colaboración de las organizaciones, entre sí y con el sector público y el tejido empresarial, para promover su participación y contribución en el ámbito de la intervención social en general y, específicamente, en las políticas y sistemas de responsabilidad pública relacionados con dicho ámbito.

Forman parte del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía las organizaciones de iniciativa social, con implantación y actividad estable en Andalucía, cuya finalidad principal es promover, a través de actividades de intervención social, la inclusión social, la cooperación al desarrollo y el ejercicio efectivo de los derechos de personas, familias, grupos, colectivos o comunidades que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desigualdad, desprotección, discapacidad o dependencia, o cualquier otra actividad contenida en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Estas organizaciones podrán adoptar distintas formas jurídicas.

Las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía y las Administraciones Públicas garantizarán una actuación dirigida al ejercicio efectivo de los derechos y colaborarán para favorecer al máximo el acceso al empleo, la vivienda, los servicios sociales, la educación y la salud, entre otros aspectos, promoviendo la consolidación y el despliegue de los sistemas de responsabilidad pública y contribuyendo, igualmente, a sostener y apoyar a las familias y otras redes de solidaridad, ayuda mutua y apoyo informal.

Asimismo, el sector público andaluz y las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía promoverán las condiciones necesarias para sostener, formalizar e impulsar su cooperación, colaboración y participación en relación con actividades de responsabilidad pública y con otras actividades sociales de interés general, así como para desarrollar nuevas formas e instrumentos de cooperación o colaboración, y extender los existentes a nuevos ámbitos de la intervención social y sistemas de responsabilidad pública.

Las Administraciones Públicas andaluzas garantizarán a las organizaciones y redes del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía el derecho de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Administración, y mantendrán un diálogo abierto, transparente y habitual con ellas sobre las políticas sociales a través de la puesta en marcha de mesas de participación ciudadana y la participación en órganos consultivos o en procesos específicos que se desarrollen al efecto.

Igualmente, las Administraciones Públicas andaluzas y las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía, cuando desarrollen planes, programas y acciones en el ámbito de la intervención social, impulsarán la colaboración con todos los sistemas de responsabilidad pública y ámbitos relacionados con la protección social y las políticas sociales. Asimismo, impulsarán acciones para que las políticas y líneas de actuación de carácter general, en cualquier ámbito de actuación pública, tengan en cuenta las necesidades y demandas de las personas y de los grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad, pobreza o exclusión social, desprotección, discapacidad o dependencia.

Finalmente, las Administraciones Públicas andaluzas con responsabilidades en el ámbito de la intervención social incluirán a las redes del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía de referencia en su respectivo territorio:

a) En órganos consultivos de las propias Administraciones Públicas.

b) En actividades o grupos de trabajo específicos, puntuales o periódicos, relacionados con el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de sus políticas y planes, u otras iniciativas del sector público, de manera particular cuando afecten directamente al Tercer Sector de Acción Social de Andalucía o se lleven a cabo con su colaboración.

Las organizaciones y redes del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía y, a través de ellas, las personas, familias, colectivos y comunidades destinatarias y protagonistas de la intervención social tendrán derecho a participar en las políticas públicas que les conciernen en todas sus fases, incluida la fase de ejecución, en los

términos contemplados en la presente Ley y en la normativa reguladora de cada sistema, sin menoscabar las facultades de decisión que correspondan a los órganos de gobierno de cada institución.

Y, de la misma manera, las Administraciones Públicas adoptarán otras medidas de promoción del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía, que recoge la Ley.

A tal fin, las Diputaciones Provinciales y los entes locales, a través de los instrumentos oportunos, mantendrán un diálogo de las mismas características con las redes del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía con actividad en sus respectivos territorios.

VIVIENDA

VIVIENDA: LEY

Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía ([BOJA de 24 de diciembre de 2025 número 247](#)).

El objeto de la Ley es establecer la regulación en materia de vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía, para favorecer el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada a la situación personal, familiar, económica, social y de capacidad funcional de las personas físicas con vecindad administrativa en dicha comunidad.

Su finalidad es:

- Definir las políticas de vivienda de la Junta de Andalucía y los instrumentos de planificación y programación para su aplicación.
- Establecer el conjunto de actuaciones, derechos y obligaciones de los agentes públicos y privados implicados en el sector de la vivienda y asignar competencias a las Administraciones en esta materia.
- Establecer los principios básicos de calidad y accesibilidad de las viviendas y de las medidas para garantizar su habitabilidad, funcionalidad, buen uso, conservación y rehabilitación.
- Establecer medidas para asegurar la protección de las personas titulares y usuarias de vivienda.
- Definir los derechos, deberes y criterios que deben ser respetados en el ejercicio de las actividades de promoción, construcción, transmisión y administración de viviendas.
- Establecer el régimen jurídico y las condiciones de adjudicación, gestión y control de las viviendas protegidas.
- Establecer medidas de fomento, actuaciones e instrumentos para mejorar e incrementar el parque de viviendas.

- Favorecer el desarrollo de tipologías de vivienda adecuadas a las diferentes formas de convivencia y de habitación.
- Tipificar las infracciones y sanciones en materia de vivienda en general y en materia de vivienda protegida.

La Ley es de aplicación a toda edificación situada en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo destino, total o parcial, sea de uso residencial, con independencia de su régimen jurídico. Será de aplicación tanto a las viviendas ya existentes como a las de nueva construcción o provenientes de actuaciones de rehabilitación, renovación o reforma, con independencia de su carácter libre o protegido o de su promoción pública o privada.

Define, a efectos de la Ley, los conceptos de vivienda, vivienda protegida, alojamiento protegido, vivienda o alojamiento dotacional, vivienda concertada, vivienda asequible, vivienda principal, vivienda secundaria, unidad habitacional, uso residencial comunitario, colaboración público-privada, colectivos prioritarios en el acceso a la vivienda, promotor, gestor de viviendas, entidades del tercer sector de acción social, infravivienda, chabolismo, y habitabilidad.

Las competencias en materia de vivienda corresponden a la Comunidad Autónoma y a los municipios, que las ejercerán de forma coordinada.

Concretamente corresponden a los municipios:

- a) La elaboración, aprobación y ejecución de los planes municipales de vivienda, así como la participación en la elaboración y la gestión del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo.
- b) La delimitación de áreas para la regeneración y renovación urbana.
- c) La calificación de viviendas protegidas.
- d) La promoción de viviendas y alojamientos del parque público municipal.
- e) Mantener, gestionar y actualizar el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.
- f) Elaborar la propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social o de alojamiento transitorio y de medidas de atención inmediata a adoptar, en función de las posibilidades del municipio, así como informar de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que puedan ser beneficiarias las personas vulnerables que vayan a ser objeto de desahucio.
- g) La potestad sancionadora en materia de vivienda. En esta materia, y como novedad, la Ley atribuye potestad sancionadora a los ayuntamientos en materia de calificación de vivienda protegida, y en materia de uso residencial no autorizado, control de la calidad de la vivienda y sobreocupación.

En materia de planificación, estarán obligados a elaborar y aprobar un plan municipal de vivienda y suelo todos los municipios con una población igual o mayor a 10.000 habitantes, así como los municipios costeros del litoral andaluz o que formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional, sin perjuicio de que cualquier

otro municipio pueda elaborarlo y aprobarlo cuando su problemática residencial así lo requiera. La Ley recoge el contenido mínimo del plan, y el procedimiento para su elaboración.

La Consejería competente en materia de vivienda podrá redactar planes de ámbito supramunicipal en aquellos ámbitos territoriales donde concurren circunstancias que justifiquen el establecimiento de una estrategia común para garantizar el derecho de acceso a la vivienda.

La Junta de Andalucía podrá declarar áreas prioritarias de vivienda, para el impulso en el acceso y la rehabilitación de vivienda, a los efectos de corregir los desequilibrios en aquellos ámbitos territoriales en los que se detecte una alta demanda de vivienda y dificultades de acceso a la misma, y su aprobación supondrá la declaración de urgencia en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y los instrumentos de gestión que hayan de aprobarse en dichos ámbitos. La declaración de las áreas prioritarias de vivienda, a propuesta de los ayuntamientos, podrá incentivar la construcción de viviendas protegidas en parcelas de vivienda libre, incrementando el número máximo de viviendas en un 20% y la edificabilidad en un 10%, sin necesidad de modificar los instrumentos de ordenación urbanística.

Regula la Ley la calidad de la vivienda, que se refiere al conjunto de condiciones físicas, ambientales y funcionales que hacen que una vivienda sea habitable y segura para sus ocupantes y para la sociedad en su conjunto, satisfaciendo las necesidades y demandas de las personas usuarias de las viviendas y sus anejos, en materia de funcionalidad, seguridad estructural, durabilidad, habitabilidad, accesibilidad universal, salubridad, protección frente al ruido y contra incendios, conectividad, eficiencia energética e hídrica.

Regula la Ley la rehabilitación de viviendas y ámbitos urbanos, que tiene por objeto mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante la recuperación del parque inmobiliario residencial existente, de forma que sus condiciones, requisitos y beneficios tiendan a equipararse con los de las viviendas de nueva construcción, en cumplimiento de las condiciones de uso y las exigencias básicas de calidad, sostenibilidad y descarbonización que exija la normativa vigente. Se establecen los principios rectores y las acciones de la Administración en materia de rehabilitación y para la eliminación del chabolismo y la infravivienda. Se incluye la posibilidad de delimitación de áreas para la regeneración y renovación urbana, a los efectos de fomentar, coordinar y desarrollar actuaciones integrales de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en ámbitos urbanos centrales o periféricos sujetos a procesos de segregación y graves problemas habitacionales que afectan a sectores de población en riesgo de exclusión social, en colaboración y coordinación con los ayuntamientos.

La Consejería con competencia en materia de vivienda, en coordinación con las Administraciones locales, impulsará políticas de fomento para favorecer la salida al mercado de viviendas mediante el alquiler de las mismas.

Los ayuntamientos o entidades locales con competencia en materia de vivienda que tengan conocimiento, por denuncia o por actuaciones de oficio, de que una vivienda

o un edificio de viviendas, arrendadas o subarrendadas, están incursos en situación anómala de sobreocupación deberán incoar el oportuno expediente, y si se constatasen, podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en la presente ley, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidad que pudiera derivarse del incumplimiento de otras obligaciones que, con tal actuación, se hubiere llevado a cabo.

La Ley crea la Comisión de Coordinación en Materia de Desahucios y Lucha contra la Ocupación Ilegal con el objeto de establecer las directrices para la coordinación de la información, asesoramiento y acciones para evitar la ocupación ilegal y para ofrecer soluciones habitacionales conjuntas en situaciones de desahucio y vulnerabilidad social; el Sistema Andaluz de Información y Asesoramiento en Materia de Desahucios y Lucha contra la Ocupación Ilegal, integrado por los medios necesarios para proporcionar la información y asesoramiento necesario en esas materias a la población, dejando a la potestad de los ayuntamientos que puedan poner en funcionamiento las unidades municipales de asesoramiento en materia de desahucios para proporcionar la información y el asesoramiento a personas afectadas por procedimientos de desahucio y a las personas propietarias de inmuebles que hayan sido ocupados; estas unidades municipales tendrán, entre otras, las funciones que determinad la Ley.

La Ley regula el régimen de la vivienda protegida, actualizando el concepto de vivienda protegida, introduciendo, entre otras medidas como regla general la declaración responsable en el 90% de los trámites a realizar, o incluyendo la calificación provisional en el procedimiento de concesión de licencia municipal de obras y la calificación definitiva en la declaración responsable de ocupación. Se refuerza el marco de las viviendas protegidas para personas con discapacidad.

Otra novedad en materia de vivienda protegida es que la selección de los adjudicatarios de las viviendas protegidas de nueva construcción se podrá realizar mediante listado obtenido del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida o por convocatoria específica municipal. Las personas destinatarias de vivienda protegida deberán cumplir los requisitos que enumera la Ley, que serán objeto de desarrollo reglamentario y de concreción en cada programa.

Se dota de eficacia a los procedimientos de adjudicación y suscripción de los contratos con los destinatarios finales. Igualmente, se refuerza la colaboración de las notarías y registros con la Administración y se facilita su labor, aclarándose de forma precisa las advertencias que han de constar en las escrituras respecto de las obligaciones de los titulares de vivienda protegida. De otra parte, se regulan expresamente en un solo artículo los derechos y obligaciones de los titulares de viviendas protegidas.

Se regulan los requisitos y procedimientos para la transmisión alquiler o cesión de uso de una vivienda protegida tras la primera adjudicación.

Se mantiene el régimen de descalificación de la normativa anterior, remitiéndose a lo que se disponga en los correspondientes planes de vivienda y suelo.

La Ley desarrolla la infraestructura residencial para la función social de la vivienda, que está constituida por el conjunto de las viviendas y alojamientos cedidos en alquiler, cumplan o no con el concepto de vivienda protegida, destinado a satisfacer el

derecho a la vivienda para los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado, con especial atención a colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad, personas jóvenes y colectivos con necesidades especiales. Se compone de las viviendas protegidas del parque público de titularidad autonómica y los parques públicos municipales, y aquellas que hayan sido adquiridas con la finalidad de ofrecerlas en alquiler a precio asequible. Igualmente, se compone de las viviendas dotacionales que hayan sido promovidas por promotores privados sobre suelos públicos en régimen de concesión de derecho de superficie. Se regulan los derechos y obligaciones de las personas usuarias del parque público, con especial énfasis en la obligación de conservar y mantener la vivienda en las condiciones adecuadas de uso, seguridad y salubridad, con posibilidad de desahucio en caso de incumplimiento de las obligaciones.

Los municipios y la Consejería competente en materia de vivienda deben desarrollar las funciones inspectoras y sancionadoras en el ámbito de sus respectivas competencias.

Corresponde a los ayuntamientos la competencia para iniciar, tramitar y resolver las sanciones en materia de vivienda en general, que se siguientes:

- Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles que no tengan asignados por la licencia u ordenación urbanística el uso residencial para su destino a vivienda, incumpliendo las condiciones exigibles en cada caso de habitabilidad o salubridad, según lo dispuesto en esta ley y demás normativa aplicable.

- Realizar un uso inadecuado de la vivienda que implique sobreocupación, y arrendar, subarrendar o ceder total o parcialmente la vivienda posibilitando la existencia de sobreocupación, cuando el arrendador y/o propietario haya consentido expresa o tácitamente dicha situación o la haya facilitado por acción u omisión dolosa o negligente.

- El incumplimiento de las normas técnicas de calidad que sean específicas para las edificaciones destinadas al uso vivienda y las aprobadas en desarrollo de la Ley, siempre que no estén tipificadas como infracción muy grave.

- Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles que no tengan asignado, por la licencia u ordenación urbanística, el uso residencial para su destino a vivienda, incumpliendo las condiciones exigibles en cada caso de habitabilidad o salubridad, generando un riesgo cierto de seguridad para las personas usuarias de la misma, con arreglo a lo previsto en esta ley.

- El incumplimiento de las normas técnicas de calidad que, siendo específicas para las edificaciones destinadas al uso como vivienda y aprobadas en desarrollo de la Ley, afecten a requisitos esenciales de seguridad, solidez estructural, salubridad y protección contra incendios.

- Falsear los datos aportados para la calificación provisional o no presentar la declaración responsable para la calificación definitiva en el plazo señalado en las disposiciones de aplicación, así como cuando se haya presentado la misma con omisión, falsedad o la actuación ejecutada al amparo de la misma contravenga lo dispuesto en las leyes.

- La transmisión, adjudicación, arrendamiento o cesión de viviendas protegidas por el promotor a quienes no reúnan los requisitos establecidos para acceder a las mismas, siempre que no sea considerada infracción muy grave.

- El incumplimiento de la obligación de garantizar, desde la obtención de la licencia de edificación, la devolución de las cantidades entregadas más los intereses legales, mediante contrato de seguro de caución, o mediante aval solidario emitido por entidades de crédito, para el caso de que la construcción no se inicie o no llegue a buen fin en el plazo convenido para la entrega de la vivienda.

- La entrega de las viviendas protegidas por el promotor a sus titulares previamente a su calificación definitiva.

- Incumplir o falsear las condiciones familiares, económicas o de otro tipo en las declaraciones o documentación exigidas para el acceso a las viviendas protegidas.

La Ley modifica el artículo 61.5 de la Ley 7/2021 y su correlativo reglamentario (artículo 83) a las últimas modificaciones de la legislación básica estatal, incorporando criterios para la aplicación flexible de la reserva de vivienda protegida en determinadas circunstancias justificadas. También se establece la vinculación entre los planes municipales de vivienda y los instrumentos de ordenación urbanística para definir de forma más precisa la cuantificación de la demanda y las reservas necesarias. Además, se refuerza el compromiso público con la vivienda protegida mediante la obligación de destinar al menos el 25% de los recursos de los patrimonios públicos de suelo a su adquisición o construcción.

Asimismo modifica la letra a) del artículo 129.2., en el sentido de que al menos el 25% de los ingresos y recursos derivados de la gestión de los patrimonios municipales de suelo se destinará a estas finalidades.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

AGUA

AGUA DE CONSUMO HUMANO: CRITERIOS TÉCNICOS DE CALIDAD: NORMATIVA: CORRECCIÓN DE ERRORES

Corrección de errores del Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro ([BOE de 18 de noviembre de 2025, número 277](#)).

SUMINISTRO DE AGUA: CONSUMIDORES VULNERABLES: GARANTÍA: PRÓRROGA. HACIENDAS LOCALES: ENTREGAS A CUENTA

Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social ([BOE de 24 de diciembre de 2025, número 309](#)).

La garantía de suministro de agua y energía a consumidores vulnerables establecida en el artículo 4 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, se aplicará desde 1 de enero de 2025 hasta el 31 de diciembre de 2026.

Las entregas a cuenta, para todos los conceptos de financiación, serán de idénticos importes a los que han resultado del Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio, para las entregas a cuenta de 2025.

A efectos de la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal establecida en el artículo 116 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, las certificaciones correspondientes se referirán al año 2024 y se deberán suministrar a los órganos competentes antes del 30 de junio de 2026, en la forma en la que éstos determinen.

CATÁSTROFES NATURALES

CATÁSTROFES NATURALES: DANA: AYUDAS

Real Decreto-ley 12/2025, de 28 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de reactivación, refuerzo y prevención en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 ([BOE de 29 de octubre de 2025, número 260](#)).

Entre otras medidas, se habilita al Ministerio competente en materia de agua para la tramitación de subvenciones por un importe máximo de sesenta millones de euros a los municipios incluidos en el anexo del Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, asociados a áreas de riesgo potencial significativo de inundación; el régimen jurídico y las condiciones técnicas de la subvención se establecerán mediante un real decreto específico de concesión de subvención directa.

CONSUMIDORES

CONSUMIDORES: SERVICIOS DE INFORMACIÓN A LA CLIENTELA: LEY

Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela ([BOE de 27 de diciembre de 2025, número 312](#)).

El objeto de la Ley es la regulación de los niveles mínimos de calidad y de la evaluación de los servicios de atención a la clientela de las empresas que presten determinados servicios de carácter básico de interés general y de las grandes empresas.

La Ley se aplicará en las comunidades autónomas en lo que no se oponga a los regímenes competenciales existentes en los respectivos Estatutos de Autonomía

Es de aplicación, entre otros sectores y empresas, a las empresas prestadoras de los servicios públicos prestados por las Administraciones públicas en los sectores citados en este apartado cuando medie una relación de consumo con su clientela, citando, expresamente, a los de suministro y distribución de agua y de transporte de viajeros en autobús.

La Ley es de aplicación supletoria respecto de lo dispuesto en otras leyes generales para la defensa de las personas consumidoras y usuarias o en la normativa sectorial que regula los servicios de atención a la clientela, considerando siempre de aplicación preferente la normativa sectorial, y regula el régimen de infracciones y de sanciones.

Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deberán adaptar sus servicios de atención a la clientela a las disposiciones de la misma en el plazo de doce meses desde su entrada en vigor.

La Ley modifica, entre otras, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, entre otros aspectos, para incluir una previsión que permite

al consumidor o usuario conocer todos los componentes que incluye el precio final completo y que permitirán comprobar su exactitud.

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: LÍMITES A EFECTOS DE CONTRATACIÓN: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden HAC/1517/2025, de 18 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2026 ([BOE de 26 de diciembre de 2025, número 311](#)).

Se modifica las cifras de los diversos tipos de contratos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que determinan su sujeción a la regulación armonizada.

EMPLEADOS PÚBLICOS

EMPLEADOS PÚBLICOS: RETRIBUCIONES: MEDIDAS URGENTES

Real Decreto-ley 14/2025, de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público ([BOE de 3 de diciembre de 2025, número 290](#)).

Acuerdo de Convalidación, [BOE de 16 de diciembre de 2025, número 301](#).

En el año 2025 las retribuciones del personal al servicio del sector público podrán experimentar un incremento global máximo del 2,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2024.

Para el año 2026 las referidas retribuciones podrán experimentar un incremento global máximo del 1,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2025, incluido en estas últimas el incremento retributivo aprobado en este real decreto-ley.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 6 de octubre de 2025, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 10 de octubre de 2025, número 244](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de noviembre de 2025, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 7 de noviembre de 2025, número 268](#)).

HACIENDAS LOCALES: ACTIVIDAD INVERSORA DE LAS ENTIDADES LOCALES: MEDIDAS

Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación ([BOE de 3 de diciembre de 2025, número 290](#)).

El Real Decreto-ley prorroga la aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y posibilita el destino del superávit de 2024 obtenido por las entidades locales para financiar inversiones financieramente sostenibles en los ejercicios 2025, 2026 y 2027.

Por otra parte, modifica Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, mediante la adición de una nueva disposición adicional, la décimo octava de la Ley 7, con el fin de atribuir a la Comunidad Autónoma de Catalunya, en el ámbito de sus competencias, la gestión de las funciones relativas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 9 de diciembre de 2025, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 10 de diciembre de 2025, número 296](#)).

HACIENDAS LOCALES: INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA A SUMINISTRAR AL MINISTERIO DE HACIENDA: MODIFICACIÓN

Orden HAC/1518/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ([BOE de 26 de diciembre de 2025, número 311](#)).

Se incorpora nueva información a suministrar por las Corporaciones Locales.

INTERÉS DE DEMORA

INTERÉS DE DEMORA: FIJACIÓN DEL TIPO

Resolución de 23 de diciembre de 2025, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se publica el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el primer semestre natural del año 2026 ([BOE de 31 de diciembre de 2025, número 315](#)).

Queda fijado en el 10,15 por 100.

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: RED NATURA: INCLUSIÓN

Orden TED/1085/2025, de 29 de septiembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de cinco espacios marinos protegidos en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Natura 2000 y se declara una zona de especial protección para las aves en aguas marinas españolas ([BOE de 7 de octubre de 2025, número 241](#)).

Entre otros, se declara como LIC de la Red Natura 2000 los Bancos y Gargantas del Mar de Alborán.

MEDIO AMBIENTE: ESPACIOS NATURALES: INCLUSIÓN DE CINCO HUMEDALES DE ANDALUCÍA

Resolución de 26 de septiembre de 2025, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se incluyen en el Inventario Español de Zonas Húmedas 5 nuevos humedales de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOE de 15 de octubre de 2025, número 248](#)).

Estos son las Lagunas de Bonanza, la Huerta de las Pilas, los Humedales de Cetina, la Haza de la Torre y la Laguna de la Alberca.

MOVILIDAD SOSTENIBLE

MOVILIDAD SOSTENIBLE: LEY

Ley 9/2025, de 2 de diciembre, de Movilidad Sostenible ([BOE de 4 de diciembre de 2025, número 291](#)).

El objeto de la Ley es que tanto los ciudadanos como las entidades públicas y privadas puedan disponer de un sistema de movilidad sostenible, justo e inclusivo.

Define el sistema de movilidad como un conjunto de infraestructuras para el transporte, modos de transporte y servicios accesibles que faciliten el transporte de las mercancías y los desplazamientos de las personas con independencia de sus circunstancias de discapacidad, edad, salud, sexo, género, situación socioeconómica o cualquier otra característica de similar relevancia a las anteriores, en los términos más amplios de autonomía, seguridad, comodidad y asequibilidad.

En consecuencia, las Administraciones públicas ajustarán sus actuaciones en materia de transportes y movilidad, dentro de sus respectivas competencias, para favorecer la mejor integración de los distintos modos de transporte, la reducción global de emisiones y consumo energético en el transporte, la intermodalidad y conseguir mayor calidad y eficiencia de los servicios a la ciudadanía.

Se incluye como nueva categoría de transporte público de personas, junto al transporte regular y discrecional, el transporte a la demanda, que deberá prestarse en el marco de un contrato administrativo, y permitirá a las Administraciones públicas ajustar la prestación de servicios de transporte a las necesidades de zonas con escasa demanda.

El Consejo de Ministros aprobará el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), que es la herramienta del Sistema General de Movilidad Sostenible que constituye el marco de condiciones orientativas para la planificación y gestión sostenible del transporte y la movilidad, sobre la base de la colaboración y cooperación de las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias.

Las Administraciones Públicas impulsarán iniciativas que permitan concienciar y sensibilizar a la ciudadanía de las ventajas que aportan todas las formas de movilidad sostenible, en particular la activa, en la calidad de vida, la salud y el medioambiente, y promoverán acciones formativas que doten a los profesionales, a las autoridades con competencias en la gestión de la movilidad, el transporte y el urbanismo y a la ciudadanía en general, de las habilidades necesarias para lograr la transformación social que requiere el cambio hacia una movilidad sostenible.

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, los municipios de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 habitantes deberán dotarse de un plan de

movilidad sostenible simplificado de entidades locales, que deberá ser revisado, al menos, cada seis años.

Asimismo, y en el plazo de 24 meses desde la entrada en vigor de la ley, las empresas y las entidades pertenecientes al sector público deberán disponer de planes de movilidad sostenible al trabajo para aquellos centros de trabajo con más de 200 personas trabajadoras o 100 por turno cuyo centro de trabajo habitual sea dicho centro de actividad.

En relación con el transporte urbano de mercancías, las administraciones públicas velarán, en el ámbito de sus competencias, por incentivar la reducción de externalidades negativas, potenciando los vehículos cero emisiones, la ciclo logística y las soluciones de optimización de los repartos a través de nuevos modelos de distribución de mercancías, facilitando el acceso a vehículos motorizados cero emisiones o menos contaminantes acorde a la oferta tecnológica existente por tipo y dimensiones de vehículo industrial, o no motorizados como la ciclo logística u otros medios eficientes.

Las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el desarrollo de modelos territoriales y urbanos de proximidad, a través de una planificación urbana que fomente las ciudades compactas y con usos mixtos del suelo, la proximidad de las personas a las actividades, servicios, dotaciones y lugares de trabajo y de ocio, y la gestión eficiente de la movilidad y los servicios de transporte público urbanos.

La planificación del espacio urbano reforzará el papel de las calles, plazas y demás elementos estructurales como espacios clave para la vida y las relaciones sociales, y considerará la importancia de la naturalización de estos espacios públicos para garantizar el bienestar y la salud en su uso, y como oportunidad para el fomento de la biodiversidad y la conectividad ecológica. Mediante actuaciones como:

- El reparto equilibrado del espacio urbano entre la movilidad motorizada y no motorizada.
- El fomento de la movilidad activa a pie, en bicicleta o ciclo.
- La mejora de la accesibilidad, eliminando barreras arquitectónicas y acomodando el espacio urbano a las necesidades de los diferentes colectivos.
- La creación de entornos escolares y de formación seguros, saludables y sostenibles en los alrededores de los centros educativos.
- La instalación del mobiliario urbano y los servicios básicos necesarios (por ejemplo, bancos y asientos, fuentes de agua potable, fuentes ornamentales y estanques, aseos públicos, etc.) que faciliten la movilidad activa, el descanso y la estancia en los espacios públicos por parte de toda ciudadanía en condiciones de comodidad; de otros elementos del paisaje que fomenten las condiciones de confort visual, acústico y climático durante la movilidad activa o la estancia (vegetación, toldos, pavimentos que reduzcan el efecto isla de calor, etc.) y de la señalética que proporcione información de interés al usuario del espacio público.

La planificación del espacio urbano también promoverá la movilidad activa, la movilidad en transporte público y la intermodalidad, mediante actuaciones como:

- La elaboración de normativa municipal que contemple el diseño de las vías para el fomento de la movilidad sostenible, de sus calles y plazas atendiendo al reparto equilibrado del espacio urbano entre la movilidad motorizada y no motorizada, que regule sus condiciones de acceso de vehículos a motor, y de coexistencia de peatones y vehículos no motorizados con el resto de vehículos.

- El desarrollo y promoción de una red cohesionada de infraestructuras específicas para vehículos no motorizados protegidas, seguras, cómodas, fácilmente accesibles, adecuadamente señalizadas y balizadas.

- El establecimiento y promoción de corredores en zonas periurbanas que comuniquen polígonos, municipios vecinos y centros de servicios públicos con los centros de las ciudades.

- La extensión y mejora de los sistemas públicos y privados de préstamo de bicicletas y otros vehículos de movilidad personal o compartida.

- La elaboración de normativa municipal que contemple la reserva de espacios para el estacionamiento seguro de bicicletas o ciclos, en particular en edificios de uso residencial y de servicios públicos.

- El fomento de la intermodalidad.

- El desarrollo de una política de movilidad infantil.

Además, las Administraciones Públicas:

- Adoptarán políticas de movilidad inclusiva.

- Adoptarán políticas de movilidad inclusiva.

- Adoptarán medidas para facilitar la movilidad de las personas con discapacidad o movilidad reducida.

- Fomentarán las campañas de información y acciones formativas para promover la accesibilidad y la no discriminación de las personas con discapacidad o movilidad reducida en la utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

- Facilitarán la participación del sector asociativo de la discapacidad en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas de movilidad.

- Deberán considerar a las personas con discapacidad y sus acompañantes a la hora de fijar las tarifas de los servicios de transporte.

Además, analizarán sus políticas de transportes y movilidad para detectar dificultades en el acceso a los diversos modos de transportes en función del sexo, la edad o el poder adquisitivo, u otras circunstancias sociales relevantes.

Los municipios de más de 300.000 habitantes promoverán las actuaciones necesarias para dotar a las vías con tres o más carriles de circulación por sentido y otras vías que lo permitan, de carriles de uso reservado o preferente para el transporte público colectivo, para el taxi, para la bicicleta o ciclo, para vehículos de alta ocupación o de cero emisiones, u otro tipo de vehículos y servicios que decida la autoridad responsable de la gestión y regulación del tráfico, en los accesos a los municipios de más de 300.000 habitantes, medidas que pueden hacerse extensivas a los de población inferior.

Por otra parte, las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán la implantación de sistemas de gestión ambiental y de la energía por parte de los prestadores de servicios de transporte o gestores de infraestructuras de transporte y fomentarán la introducción de requisitos ambientales, energéticos, de seguridad vial y acústicos en la licitación de contratos de servicios o de concesión de servicios de transporte por carretera, ferroviario, aéreo y marítimo, así como en los tráficos, rutas o líneas que sean de utilidad pública o interés social.

Las entidades locales y las Comunidades Autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, podrán promover servicios de movilidad de conexión a otras líneas regulares de autobús preexistentes, entre los municipios que no dispongan de parada en la citada línea regular y las paradas más próximas de localidades atendidas por las líneas regulares, con horarios coordinados con los de las líneas regulares, siempre que no exista un servicio regular de autobús que cubra esta relación.

La Administración General del Estado, a través de un Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible (FECMO), participará en los términos que se determinen en las disposiciones de desarrollo, en la financiación de los servicios de transporte público colectivo urbano e interurbano, incluido el metropolitano y el rural, de viajeros.

Los servicios públicos susceptibles de ser financiados mediante este Fondo comprenderán la red de autobuses, teleféricos y funiculares, metros, metros ligeros, ferrocarriles y tranvías que operan en el ámbito urbano e interurbano, incluido el metropolitano y el rural, en los términos que se establecen en esta ley. Asimismo, serán susceptibles de financiación los servicios de movilidad sostenible y activa que se incorporen a los sistemas de servicio público de movilidad urbana e interurbana con carácter intermodal, como complemento de final o cabecera del servicio de transporte colectivo principal, tales como los servicios de préstamo de bicicletas y aparcamiento seguro de las mismas, o similares, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Se crea el «Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible, fondo carente de personalidad jurídica (FECMO-FCPJ)», cuyos recursos estarán constituidos exclusivamente por las cantidades que anualmente se establezcan en el crédito destinado a la aportación al mismo, que se recoja en los presupuestos generales del Estado, fondo destinado a

- Financiar, mediante subvenciones de concesión directa, a las que se accederá mediante una convocatoria de concurrencia no competitiva, una parte de los costes operativos de los transportes públicos colectivos urbanos de viajeros, de acuerdo con criterios objetivos, estables, predecibles, que incentiven la eficiencia y proporcionales al volumen de la producción o de demanda.

- Financiar, mediante subvenciones en régimen de concurrencia competitiva proyectos de inversión orientados a la mejora, sostenibilidad, digitalización y accesibilidad universal de la movilidad urbana en los términos que se establezcan en las bases reguladoras de las subvenciones que los instrumenten.

- Financiar acciones de interoperabilidad en el territorio del estado, respetando en su caso las fórmulas de cooperación entre administraciones públicas que ejerzan la figura de autoridad de transporte público, así como al sostenimiento económico de servicios de transporte o servicios de movilidad que contribuyan a alcanzar objetivos de descarbonización, calidad del aire, protección social o protección a los territorios afectados por el reto demográfico, aunque estos no se presten en el ámbito urbano.

Podrán ser beneficiarios de las subvenciones para el transporte público colectivo urbano de viajeros, los municipios que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Tener más de 50.000 habitantes de derecho.
- Tener más de 20.000 habitantes de derecho.

- Los municipios que, aun no reuniendo alguna de las condiciones recogidas en los apartados (1.º) y (2.º) anteriores, sean capitales de provincia o capitales de comunidad autónoma.

También podrán ser beneficiarios de las subvenciones las autoridades de transporte metropolitano que, de acuerdo con lo establecido en las leyes o en sus normas de creación, siempre que la población sobre la que se prestan estos servicios públicos supere los 50.000 habitantes.

Los anteriores beneficiarios podrán serlos también de las subvenciones destinadas a contribuir a la financiación de los costes operativos del transporte público colectivo urbano de viajeros, que en ningún caso podrán superar la mitad de su importe total, según se establezca en las bases reguladoras, ni podrán ser mayores que el déficit de explotación de los servicios subvencionados, y al menos, el 50 por 100 de los costes operativos habrá de sufragarse necesariamente con cargo a las tarifas abonadas por las personas usuarias, otros ingresos comerciales o a las aportaciones de otras Administraciones.

El inicio de actuaciones del FECMO-FCPJ se producirá con la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la que se apruebe el primer presupuesto de explotación y capital correspondiente a dicho fondo.

Por último, las disposiciones finales de la ley modifican, entre otras,

- las leyes que se dicen a continuación a para adaptarlas a ésta:

- Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

PADRÓN

MUNICIPIOS: PADRÓN MUNICIPAL: 2025: APROBACIÓN

Real Decreto 1117/2025 de 3 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2025 ([BOE de 11 de diciembre de 2025, número 297](#)).

TRABAJO

TRABAJO: CALENDARIO LABORAL 2026

Resolución de 17 de octubre de 2025, de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 2026 ([BOE de 28 de octubre de 2025, número 2](#)).

TRANSPORTE

TRANSPORTE COLECTIVO URBANO: ENTIDADES LOCALES: SUBVENCIONES

Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre, de medidas de promoción del uso del transporte público mediante la bonificación de abonos y títulos multiviaje ([BOE de 24 de diciembre de 2025, número 309](#)).

El Real Decreto-ley establece ayudas dirigidas a la reducción de precios de los títulos de transporte colectivo terrestre multiviaje y abonos dirigidos a la población infantil y juvenil, así como otros títulos multiviaje y abonos.

Los beneficiarios del sistema de ayudas serán las comunidades autónomas y entidades locales, que presten servicios de transporte público colectivo urbano o interurbano, así como los entes locales supramunicipales que agrupen varios municipios, creados por normas de rango legal y que presten servicio de transporte público colectivo, con independencia de la modalidad de gestión del mismo, incluyendo ayuntamientos, diputaciones provinciales, diputaciones forales, consejos y cabildos insulares, así como mancomunidades, y comarcas, que hayan implantado desde el 1 de enero de 2026, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026, los descuentos en sus títulos multiviaje y abonos de transporte referidos.

Para poder ser beneficiario de las ayudas será condición necesaria que las comunidades autónomas o entidades locales tengan implantado un sistema de tarifas para títulos multiviaje y abonos, y tratándose de entidades locales, además:

- En el caso de municipios de más de 50.000 habitantes y territorios insulares deberán de disponer de una zona de bajas emisiones activa en su territorio, o bien de implantarla y que se encuentre en funcionamiento durante 2026.

- En el caso de municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, deberán de presentar un certificado o informe acreditativo, emitido por los servicios técnicos competentes de la comunidad autónoma o del Ayuntamiento, que analice la calidad del aire en el último periodo anual del que se disponga de datos, y determine que no se superan los valores límite de los contaminantes regulados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero.

- En el caso de entes locales supramunicipales que agrupen varios municipios, para que el beneficiario pueda obtener la ayuda directa asignada, todos los municipios integrados en su ámbito de competencia deberán acreditar individualmente, según el caso, la condición reflejada en las letras a y b anteriores.

La cuantía de las ayudas previstas en este capítulo se determinará de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Gratuidad en los abonos y títulos multiviaje infantiles:

La cuantía de la ayuda se determinará en función de la pérdida de ingresos que la misma ocasione al beneficiario, por lo que en el caso de los títulos infantiles cuyo precio habitual ya fuera gratuito, se considerará que la pérdida de ingresos producida por el mantenimiento de dicho precio habitual es nula.

b) Descuento del 50 % del importe de la tarifa en títulos joven:

La cuantía de estas ayudas se corresponderá con la pérdida de ingresos correspondientes al descuento del 50 % en los títulos multiviaje y abonos dirigidos a población joven, de los servicios de transporte terrestre competencia de las administraciones beneficiarias, para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2026.

c) Descuento del 20 % del importe de la tarifa en abonos y títulos multiviaje.

Estas se corresponderán con la pérdida de ingresos correspondientes al descuento del 20 % en los títulos multiviaje y abonos de los servicios de transporte terrestre competencia de las administraciones beneficiarias, excluidos el billete de ida y vuelta y

los títulos turísticos o de cualquier naturaleza similar y los indicados en los puntos a) y b) anteriores, para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2026.

El Real Decreto-ley abre la convocatoria de las ayudas que los posibles beneficiarios interesados podrán instar al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible hasta el 30 de abril de 2026. Las concesiones de las ayudas se dictarán por orden de presentación de solicitudes, una vez realizada la instrucción correspondiente, hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado para esta convocatoria.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: DÍAS INHABILES 2026

Resolución de 18 de noviembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital de la Función Pública, por la que se establece a efectos de cómputo de plazos, el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2026 ([BOE de 24 de noviembre de 2025, número 282](#)).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

CONTRATOS PÚBLICOS. ACCIÓN DEL CONTRATISTA PARA RECLAMAR A LA ADMINISTRACIÓN INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1320/2025 de 21 de octubre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 5871/2022.

Ponente: José Luis Gil Ibáñez.

El objeto de la cuestión casacional es determinar el dies a quo del plazo de prescripción de las acciones del contratista de la Administración para reclamar el abono de facturas, cuando no hay liquidación definitiva del contrato, en el ámbito de un contrato administrativo de obras.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con el art. 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

La Sala tiene declarado que el plazo de prescripción para reclamar el importe correspondiente a las obras ejecutadas no comienza a computarse desde la recepción de las obras, sino desde el momento de la liquidación definitiva y, a falta de ésta, desde que se produzcan actos concluyentes que revelen la conclusión o la extinción de la relación contractual, como la certificación final de las obras -cuya realización incumbe realizar a la Administración en el plazo de dos meses desde la recepción de las obras con independencia de si asiste o no el contratista-, seguida de la devolución de las garantías, que ha de tener lugar una vez vencido el plazo de garantía o declarada la resolución del contrato sin culpa del contratista (artículos 102 de la Ley de Contratos de 2011 y 111 de la Ley de Contratos de 2017). Asimismo, declara que la interpretación de los contratos y negocios jurídicos celebrados entre las partes es tarea que corresponde a los tribunales de instancia,

Y, en consecuencia, la Sala responde a la cuestión casacional diciendo que a efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración cuando no existe el acto formal de liquidación del contrato previsto legalmente, cabe considerar que, en el marco de un contrato de obras, la prescripción comienza cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las

garantía definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

CONTRATOS PÚBLICOS. LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO DE INICIATIVA SOCIAL NO SON EQUIPARABLES A LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO DE INICIATIVA EMPRESARIAL A LOS EFECTOS DE LA RESERVA QUE LA LEY DE CONTRATOS DE SECTOR PÚBLICO ESTABLECE A FAVOR DE LOS PRIMEROS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1347/2025 de 23 de octubre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 5594/2022

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

El objeto de la cuestión casacional es determinar, teniendo en cuenta la regulación prevista en la disposición adicional 4ª y la disposición final 14ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por las que se reconoce una reserva de contratos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, en qué medida podrían quedar afectados, desde el punto de vista del principio de igualdad de trato y de proporcionalidad, la exclusión de los Centros Especiales de Empleo que no sean de iniciativa social, en relación con lo resuelto por la STJUE de 6 de octubre de 2021 (C- 598/19).

Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 18 y 20 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE, la Disposición Adicional Cuarta y Disposición Final Decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2021 -asunto núm. C-598/19-.

En nuestro ordenamiento jurídico, la reserva de contratos públicos está prevista en la disposición adicional 4ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de los Contratos del Sector Público, reconociéndose exclusivamente a favor de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social que se definen en la disposición final 14ª de la Ley 9/2017 - que supuso la incorporación de un nuevo párrafo, el cuarto, al artículo 43 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre-. Esa regulación introdujo una nueva modalidad de centros especiales de empleo distinguiéndose entre los centros existentes hasta entonces, denominados de iniciativa empresarial, y los centros de iniciativa social que se definen en la disposición final 14ª de la Ley 9/2018, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como aquellos centros que cumpliendo las exigencias que se recogen en el artículo 43, apartado 1 y 2, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y que son comunes para todos los centros especiales de empleo, se caracterizan, además, porque "son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público,

cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social".

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2021 (asunto C-598/19) declara que los requisitos establecidos en el artículo 20, apartado primero, de la Directiva 2014/24/UE, no son taxativos, por lo que los Estados miembros tienen la facultad de imponer, en su caso, requisitos adicionales que deben cumplir las entidades para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados siempre que tales requisitos adicionales contribuyan a garantizar los objetivos de política social y laboral que persigue la citada Directiva en cuanto a la inserción en la sociedad de las personas con discapacidad o desfavorecidas mediante el empleo y la ocupación.

La Sala considera que la opción del legislador plasmada en la disposición adicional 4ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no es arbitraria ni carece de justificación objetiva porque no vulnera el principio de igualdad de trato entre los licitadores ni el principio de proporcionalidad, ni está restringiendo artificialmente la competencia.

En el caso examinado, atendiendo a las características concretas recogidas en la disposición final 14ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no es posible apreciar identidad entre los Centros Especiales de Empleo de iniciativa empresarial y los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, lo que justifica que pueda existir un tratamiento diferente para cada uno de esos centros en relación con la reserva de contratos públicos sin que ello suponga un trato discriminatorio entre licitadores.

En definitiva, dice la Sala, no podemos apreciar que exista trato discriminatorio en la regulación dada respecto de la reserva de los contratos públicos cuando partimos de situaciones objetivas que son legalmente diferentes, como acabamos de exponer, y, por tanto, pueden recibir un trato diferente. En consecuencia, la reserva de contratos públicos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social regulada en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, no vulnera el principio de igualdad.

Es cierto que la reserva de los contratos públicos, en la medida en que beneficia exclusivamente a los centros especiales de empleo de iniciativa social, supone una medida restrictiva a la libertad de establecimiento y, por ende, al principio de libre competencia, en cuanto excluye a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial que tienen también como objetivo la inserción laboral de las personas con discapacidad. Pero esa restricción únicamente será contraria al ordenamiento jurídico si

se vulnera el principio de proporcionalidad o si supone una restricción artificiosa de la competencia. Ninguna de esas condiciones se dan en este caso una vez que, en el análisis del test de proporcionalidad, podemos concluir que las entidades sin ánimo de lucro presentan una mayor dimensión social que las entidades con ánimo de lucro que las hace más aptas y adecuadas para alcanzar los objetivos de política social y laboral en favor de las personas con discapacidad en cuanto que, al ser entidades que carecen de ánimo de lucro se comprometen a reinvertir la totalidad de los beneficios obtenidos para la creación de oportunidades de empleo en favor de las personas con discapacidad y para la mejora continua de la competitividad y de su actividad de economía social en cuanto que es el fin último que se persigue con la reserva de algún lote o algún contrato público. En definitiva, aunque tanto los centros especiales de empleo de iniciativa social como los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial tienen como objetivo la inserción social y laboral de las personas con discapacidad, consideramos que los centros de iniciativa social, atendiendo a su regulación legal, están en mejor posición que los llamados centros de iniciativa empresarial para alcanzar el fin que justifica la existencia de los centros especiales de empleo, como es facilitar la reinserción social y laboral de las personas con discapacidad que se obtendrá en mejores condiciones cuando esos centros deciden reinvertir todos los beneficios obtenidos, precisamente, para mejorar la competitividad del centro que redundará en interés de sus trabajadores quienes dispondrán así de mejores opciones económicas en la contratación futura lo que, en último término, permitirá de forma más eficaz la reinserción laboral y social de los trabajadores con discapacidad de los citados centros de iniciativa social.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo:

- La regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no vulnera el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad que se enumeran en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, como principios generales de la contratación pública.

- No es arbitraria ni carece de justificación la opción del legislador nacional recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que ha excluido de la reserva de los contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial.

- La reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social se ha establecido para alcanzar una finalidad que es legítima atendiendo a los principios recogidos tanto en el artículo 49 de la Constitución como en la Directiva 2014/24/UE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad que puede obtenerse de manera más eficiente y beneficiosa para ese colectivo atendiendo exclusivamente a criterios plenamente objetivos como son las características específicas que tienen los centros especiales de empleo de iniciativa social, en cuanto que, se comprometen a reinvertir todos los beneficios obtenidos de su

actividad económica en los citados centros para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social.

CONTRATOS PÚBLICOS. NULIDAD DE CONTRATO. CONTRATO DE SERVICIOS. CONTINUACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO. DEVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES REALIZADAS. ENRIQUECIMIENTO INJUSTO. REVISIÓN DE PRECIOS FIJADA EN LOS PLIEGOS DEL CONTRATO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 4738/2025 de 28 de octubre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 6091/2022

Ponente: Bert María Santillán Pedrosa.

El objeto de la cuestión casacional es determinar si se genera enriquecimiento injusto de la Administración por su negativa a pagar a la adjudicataria del contrato las cantidades derivadas de la revisión de precios, cuando el contrato se ha declarado inválido judicialmente, y se obliga a la empresa a prorrogar hasta que la nueva adjudicataria le sustituya.

Las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, -actual artículo 42 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público - y 3.1 e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público de las Administraciones Públicas.

La cuestión, se centra en determinar si, a la luz de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, resulta procedente el reconocimiento a favor del contratista del importe de 668.108,29 euros que deriva, según dice, de la aplicación de la revisión de precios reconocida en las cláusulas del contrato administrativo que se ha declarado nulo por causa sobrevenida de invalidez.

La nulidad de la adjudicación supuso la nulidad del contrato administrativo que, aunque se acordó por una resolución judicial, tuvo lógicas consecuencias en la vía administrativa.

En definitiva, la declaración de nulidad de un contrato administrativo supone su invalidez e ineficacia desde el momento de su celebración, de tal manera que, los desplazamientos patrimoniales que se han producido en cumplimiento y en ejecución del contrato hasta la fecha en la que se ha declarado su nulidad carecen también de causa y de fundamento. Por ese motivo, una vez que el contrato se declara nulo, debe iniciarse la fase de liquidación en la que las partes del contrato tienen la obligación de restituirse recíprocamente las prestaciones que se han realizado. Sin embargo, la recurrente no acude a la fase de liquidación del contrato que se ha declarado nulo para reclamar al Ayuntamiento de Telde el abono de la cantidad por importe de 688.018,29 euros que, según expone, resulta de la diferencia entre los importes facturados reales y los importes que debieron facturarse si se hubiera aplicado la revisión de precios

reconocida en las cláusulas del contrato administrativo, como antes hemos reflejado. Al contrario, sostiene que, la falta de pago del importe resultante de la revisión de precios vulnera el equilibrio económico-financiero del contrato produciéndose, por tanto, una situación de enriquecimiento injusto por parte de la Administración ante la falta de abono de esa cantidad.

La fase de liquidación es una consecuencia necesaria de la declaración de invalidez del contrato administrativo y sus efectos se reducen a la recíproca restitución por las partes de lo que hubieran recibido en virtud del contrato administrativo que se ha declarado nulo. Si se admitiera la reclamación de las consecuencias económicas derivadas de lo estipulado en el contrato que ya es inválido e ineficaz, ello supondría "de facto" mantener los efectos económicos del contrato administrativo en beneficio del adjudicatario al margen de la declaración de nulidad decretada en virtud de sentencia firme.

En consecuencia, será en la fase de liquidación del contrato declarado nulo donde las partes deberán solventar definitivamente los intereses económicos derivados de la ejecución parcial del contrato que se ha anulado, produciéndose el resarcimiento integral y recíproco de las prestaciones producidas entre las partes para volver así a la situación inicial. El deber de restituir y de reparar es una consecuencia legal y necesaria de la nulidad del contrato administrativo.

Igualmente, la Sala considera que la reclamación de revisión de precios efectuada por la recurrente, al margen del procedimiento de liquidación del contrato que se ha declarado nulo, no permite aplicar la doctrina jurisprudencial formulada en relación con el enriquecimiento injusto. La contratista no niega que la Administración, que recibió la prestación derivada de la ejecución del contrato, le ha abonado el precio que correspondía por la referida ejecución. Únicamente considera que el Ayuntamiento debió, además, pagarle el importe correspondiente a la aplicación de las fórmulas que para la revisión de precios se había previsto en las cláusulas del contrato declarado nulo. El planteamiento que ha realizado la recurrente en apoyo de su reclamación impide que pueda invocarse el enriquecimiento injusto porque sustenta su reclamación alegando el contenido de unas cláusulas contractuales que son inválidas desde el inicio de la ejecución del contrato en virtud de la declaración de nulidad de éste, y esas cláusulas contractuales no pueden resurgir al margen de la declaración de nulidad del contrato administrativo, así como, de su procedimiento de liquidación. Si admitiéramos esa posibilidad, ello supondría, entonces, que la aplicación del principio de enriquecimiento injusto permitiría de facto la aplicación de cláusulas contractuales de un contrato nulo cuyos efectos serían, por tanto, idénticos a los del contrato administrativo válido.

La declaración de nulidad de un contrato administrativo implica que la prestación derivada del mismo no puede continuar al haberse reputado inválida su contratación. No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 35 de la ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público, podrá disponerse su continuación si así lo impusiera el interés público, al indicar ese precepto que "Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquel y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para

evitar el perjuicio". La Sala destaca que, en los casos en los que la Administración ordena, por razones de interés público, la continuación de la ejecución de la prestación derivada del contrato que se ha declarado nulo, ello no significa que el contrato administrativo mantenga su validez.

En este caso, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento afectado acordó la nulidad del contrato en ejecución de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, así como su extinción en fecha 1 de diciembre de 2019. Y, además, ordenó que la entidad contratista debía garantizar la prestación ininterrumpida de los servicios objeto del contrato hasta que la nueva empresa se hiciera cargo de los mismos y empezase a prestar los servicios objeto del citado contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria, playas, recogida de residuos urbanos y otros afines.

Estamos ante una reclamación económica realizada por la recurrente en relación con un periodo que no coincide con el que continuó con la ejecución de la prestación para garantizar el interés público, y ello, con posterioridad a la declaración de extinción de la relación contractual en fecha 1 de diciembre de 2019 como consecuencia de la declaración de nulidad del contrato. Además, la recurrente durante la continuación de la prestación percibió el precio correspondiente por esa actividad. Y, precisamente, porque no existe esa coincidencia temporal no es posible analizar la reclamación de la recurrente atendiendo al principio de la prohibición del enriquecimiento injusto por parte de la Administración durante el periodo en el que la recurrente continuó con la prestación del servicio para garantizar el interés público.

Y responde la Sala a la cuestión objeto de interés casacional diciendo:

1. El artículo 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, debe interpretarse a la luz del principio de racionalidad y consistencia de la contratación del sector público, en el sentido de que la declaración de nulidad de un contrato administrativo determina su invalidez e ineficacia que impide a la contratista reclamar a la Administración el abono de cuantías económicas que deriven del cumplimiento de unas cláusulas contractuales en las que se regulaba la revisión de precios que cabe considerar inexistentes e ineficaces a estos efectos.

2. En la fase de liquidación del contrato administrativo que se ha declarado nulo, podrán las partes contratantes resolver sus controversias en relación con lo que deben restituirse para garantizar que recuperen la situación patrimonial y económica que tenían con anterioridad a la ejecución parcial del contrato declarado nulo.

DERECHO DE SUPERFICIE CONSTITUIDO SOBRE UN BIEN DE DOMINIO PÚBLICO. CONSTITUCIÓN DE HIPOTECA SOBRE EL DERECHO DE SUPERFICIE. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1383/2025 de 30 de octubre de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 7927/2021.

Ponente: María Consuelo Uris Lloret.

Los antecedentes del supuesto de hecho son los siguientes:

a) En 1998 se saca a concurso expediente para la adjudicación de la Concesión de Derecho de Superficie sobre suelo de propiedad municipal, para la construcción y gestión de un Residencia para la Tercera Edad y Centro de Día, aprobándose el correspondiente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

b) En 1999, se adjudicó un contrato de concesión de Derechos de Superficie sobre el suelo de propiedad municipal para la construcción y gestión de la Residencia de la Tercera Edad y Centro de Día a la mercantil KENSINGTON Y MAETEM, A.E.I.E.

c) En los años 2002, 2003 y 2004 el concesionario de derecho de superficie suscribe hipoteca con Banco de Valencia (hoy CAIXABANK) por importe global de 7.600.000 €, es decir, se hipoteca un derecho de superficie, así consta en las escrituras e inscripción en el Registro de la Propiedad.

d) El Pleno del Ayuntamiento de Santa Pola (Alicante), acordó el 17 de junio de 2017 *“la RESOLUCIÓN DEL CONTRATO DE CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA (Denominado indebidamente como "Derecho de superficie") suscrito con fecha 8 de Abril de 1999 entre el Ayuntamiento de Santa Pola y la mercantil "KENSINGTON Y MAETEM, A.E.I.E."/"KENSINGTON UNIVERSITY EN LA COMUNIDAD VALENCIANA Y ASOCIADOS, A.E.I.E.", por causa imputable al concesionario consistente en abandono de la obra, renuncia unilateral e incumplimiento de las obligaciones esenciales establecidas en el contrato”*.

e) Interpuesto recurso contra el anterior acuerdo por CAIXABANK, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche reconoció el derecho de la recurrente a percibir el importe por resolución de la concesión, calculado en el «informe de Cuantificación de la RPA en el Contrato de concesión de obra pública de una residencia de la tercera edad y centro de día en Santa Pola», realizado por el Sr. Leoncio de fecha 5/6/17, y que asciende a la cantidad de 7.401.431 euros, sin perjuicio de ulteriores posibles actualizaciones si correspondieran, condenando a la administración al pago de la referida cantidad así como los intereses legales desde la fecha de la presente resolución y hasta su efectivo pago.

f) Interpuesto recurso contra la anterior sentencia por el Ayuntamiento, la Sala de lo Contencioso Administrativo de Valencia, estima el recurso de apelación formulado contra la anterior por el Ayuntamiento de Santa Pola, la revoca, y, entrando a conocer de la demanda, la desestima.

g) Contra esta sentencia, CAIXABANK interpone el recurso de casación que nos ocupa.

La cuestión objeto de interés casacional es determinar si es ajustada a derecho la constitución de un derecho de superficie sobre un bien de dominio público local que no ha sido desafectado, y en el que caso de que la respuesta sea afirmativa, qué régimen jurídico sería aplicable a la subrogación de un acreedor hipotecario sobre los eventuales derechos que correspondieran al superficiario en el supuesto de extinción del derecho de superficie antes del transcurso de su plazo de duración.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son . los artículos 132 de la Constitución y 79 a 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La Sala dice que la normativa urbanística, en los sucesivos textos legales desde 1976, se ha configurado el derecho de superficie con unas notas que son incompatibles con el destino de un terreno o de una parcela al uso o servicio público. La facultad del superficiario de gravar y transmitir el derecho de superficie, y la del propietario del suelo de gravar y transmitir su derecho, entre otras, impedirían o dificultarían, en caso de su ejercicio, el cumplimiento de la finalidad del uso o servicio público del bien. En definitiva, la naturaleza jurídica y los caracteres de los bienes de dominio público que son “inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno” ,y cuya posesión puede recuperarse por la entidad local «en cualquier momento» no admiten que sobre ellos pueda constituirse un derecho de superficie, que es transmisible y puede gravarse, salvo, que, previamente a la constitución de ese derecho, se haya producido la alteración de su calificación jurídica, y hayan pasado a ser bienes patrimoniales, según lo dispuesto en el artículo 81 de la LRBRL.

Considera la Sala, además, que de la documentación obrante en las actuaciones se desprende igualmente que, frente a lo afirmado por el Ayuntamiento de Santa Pola en su escrito de oposición, la parcela sobre la que se constituyó el derecho de superficie no era un bien patrimonial. Siendo, por tanto, un derecho de superficie lo que se constituyó, no cabe aplicar las normas relativas al contrato de concesión de obra pública, como también pretende la recurrente. En todo caso, las cuestiones relativas a la ejecución de la garantía hipotecaria, constituida en virtud de la escritura de hipoteca otorgada por la mercantil a la que se adjudicó el derecho de superficie y por CaixaBank, deben ser resueltas en la jurisdicción civil.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que no ajustada a derecho la constitución de un derecho de superficie sobre un bien de dominio público local que no ha sido desafectado.

MEDIO AMBIENTE. REALIZACIÓN DE VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES URBANAS SIN DEPURAR A CAUCE PÚBLICO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO. SANCIÓN IMPUESTA POR LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA AL AYUNTAMIENTO. NECESIDAD PREVIA DE LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURAS DE EDAR DECLARADAS DE INTERÉS POR PARTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. EXCLUSIÓN DE LA ANTIJURICIDAD EN EL VERTIDO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO POR ESTADO DE NECESIDAD INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1468/2025 de 18 de noviembre de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 4391/2024

Ponente: José Luís Quesada Varea

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir impuso una sanción al Ayuntamiento de Rus (Jaén) por realizar vertidos de aguas residuales urbanas procedentes de la red de saneamiento municipal, al cauce público del Arroyo de La Yedra, careciendo de la preceptiva autorización de este Organismo de cuenca, y resultando, a la vista del resultado analítico obtenido, vertidos contaminantes con capacidad de afección a la calidad de las aguas en el T.M de Rus (Jaén).

Interpuesto recurso por la Diputación Provincial de Jaén, en defensa del Ayuntamiento de Rus, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada) dictó sentencia en fecha 27 de febrero de 2024, estimando el referido recurso. Contra esta sentencia, la Confederación interpone el recurso de casación que nos ocupa.

Las cuestiones objeto de interés casacional son las siguientes es determinar si el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de ejecución de obras hidráulicas exime de culpabilidad o de responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales, en la realización de vertidos que incumplan la normativa vigente, desde el punto de vista del Derecho Administrativo sancionador; todo ello teniendo presente lo dispuesto en la STS de 29 de julio de 2021 (recurso contencioso-administrativo n.º 223/2020).

Y las normas objeto de interpretación son el artículo 116.3 apartado f), en relación con el artículo 100, del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y en relación con el artículo 245, del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH); todos ellos, en relación a su vez con el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y con el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La Sala tiene en cuenta el Acuerdo de 26 de octubre de 2010, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía, y que declara de interés de la Comunidad Autónoma, entre otras, las del EDAR de Rus.

Considera que tanto el Real Decreto-ley 11/1995 como el Real Decreto 509/1996 tienen una especial relevancia en este asunto puesto que no solo definen los límites de emisión, sino que establecen también la obligación de tratar las aguas antes de su vertido de acuerdo con la Directiva 91/271/CEE. Concretamente, el Real Decreto 509/1996 sirve a los fines técnicos de desarrollo y especificación del Real Decreto-ley 11/1995, que traspone la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en la que se establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que dichas aguas sean tratadas correctamente antes de su vertido para lo que la norma comunitaria impone la obligación de someter dichas aguas residuales a tratamientos, más o menos rigurosos,

en diferentes plazos. Para el anterior objeto se ha de contar con los sistemas colectores y las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales.

La Directiva 91/271/CEE, fue incumplida y derivó en una sanción al Reino de España por el TJUE. A esta sanción le sucedió el Acuerdo del Consejo de Ministros resolviendo el procedimiento de repercusión de responsabilidad; resolución contra la que se interpuso recurso contencioso-administrativo que se decidió por sentencia 1.100 del TS, de 29 de julio de 2021 y dicha sentencia es objeto de obligada consideración dado el tenor de la cuestión casacional planteada.

Dicha sentencia tras enumerar las competencias de la Junta de Andalucía sobre las infraestructuras hidráulicas a raíz de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía y de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, concluyó que la ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondía a la Junta de Andalucía y al respecto indicó que esa competencia no resulta alterada por la celebración de convenios entre ésta y las entidades locales que tengan por objeto desarrollar y ejecutar materialmente la planificación de las aludidas infraestructuras, pues, como se deduce de los rotundos términos del artículo 31.1 de la Ley 9/2010, la subrogación de la entidad local en la posición jurídica de la Junta solo se producirá una vez concluida la ejecución de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio y celebrados, en su caso, los contratos de explotación y gestión del servicio público.

El grado adecuado de depuración de las aguas, del que habla la resolución sancionadora, solo puede alcanzarse a través de determinadas infraestructuras que corresponde proyectar y ejecutar a la Junta de Andalucía, circunstancia que es esencial para evaluar una posible exención de responsabilidad del Ayuntamiento de Rus, pues los límites de emisión de vertidos, que garantizan la calidad de las aguas, solo se consiguen a través de los tratamientos que proporcionan las instalaciones comprometidas y no ejecutadas por una Administración ajena a la Administración sancionada.

La exclusión de la antijuridicidad en el Derecho Administrativo sancionador significa que, aunque un hecho encaje formalmente en un tipo infractor, y dicho hecho sea imputable subjetivamente a una persona física o jurídica, no será sancionable si concurre una causa que justifique la conducta realizada. Una de las causas que excluyen la antijuridicidad es el estado de necesidad, causa de justificación que debe ser apreciada cuando se comete un hecho sancionable para evitar un mal mayor o un peligro grave, propio o ajeno, siempre que ese peligro sea real e inminente para bienes jurídicos relevantes como la vida, la salud, integridad, etc..., siempre que esa acción que contraviene el ordenamiento jurídico sea necesaria para evitarlo, al no existir otra vía menos lesiva y el bien jurídico que se trata de preservar tenga más valor que el bien lesionado. En nuestro caso, el hecho que ha motivado la sanción (realización de vertidos no autorizados) se ajusta formalmente al tipo infractor y es imputable al Ayuntamiento de Rus. Para poder realizar el vertido ajustado a la legalidad era preciso contar con la obtención previa de la autorización y para que esa autorización se concediera era preciso también la existencia de unas infraestructuras de depuración de aguas residuales,

cuyo proyecto y ejecución corresponde a la Junta de Andalucía, que ha incumplido esa responsabilidad, sin que las administraciones sancionadas puedan sustituirla en esa tarea por carecer de capacidad económica y competencia para realizarlas. La alternativa al vertido, ante la imposibilidad de obtener la autorización y para no cometer la infracción, sería retener las aguas residuales en los hogares, circunstancia que, de forma notoria, pone en grave riesgo la salud de las personas que habitan en esos núcleos de población.

En definitiva, la Sala considera que:

a) La Administración autonómica- en este caso la Junta de Andalucía- ha incumplido sus obligaciones en materia de ejecución de obras hidráulicas, según estableció la STS n.º 1.100/2021 de 29 de julio, recurso 223/2020.

b) La Administración aquí recurrida -el Ayuntamiento de Rus - es competente en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales para la que debe obtener la correspondiente autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

c) Pese a esa competencia, el grado adecuado de depuración de las aguas preciso para obtener la autorización, solo puede alcanzarse a través de las infraestructuras que corresponde proyectar y ejecutar a la Junta de Andalucía.

Y en consecuencia responde a la cuestión casacional diciendo que el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de ejecución de obras hidráulicas que resulten imprescindibles o necesarias para el tratamiento de aguas residuales podrá eximir de responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales cuando realicen vertidos que incumplan la normativa vigente, siempre que la no realización de esos vertidos pueda comprometer gravemente la salud de las personas.

CONTRATOS PÚBLICOS. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO POR CAUSAS IMPUTABLES A LA ADMINISTRACIÓN. INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS. GASTOS GENERALES. CRITERIOS PARA SU DETERMINACIÓN Y ALCANCE. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1542/2025 de 27 de noviembre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 5384/2022

Ponente: Francisco José Luís Gil Ibáñez.

El objeto de interés casacional es determinar si para indemnizar los gastos generales es necesario que se acredite su importe de forma fehaciente, o cabe su compensación, aunque no se hayan acreditado en los términos literales del artículo 203 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 (actual artículo 208 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017), y en este segundo caso, si el criterio para cuantificarlos es aplicar un porcentaje entre el 1,5% y el 3,5% del Consejo de Obras Públicas.

La norma objeto de interpretación es el artículo 203 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (actual artículo 208 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

Dice la Sala que uno de los problemas que suscitan los gastos generales estriba en que, como su propia denominación indica, no pueden asignarse a una obra concreta o a una unidad de obra concreta, como sucede con los costes indirectos y con los costes directos, lo que no descarta su posible producción; es más, en principio, cualquier circunstancia que afecta a una obra determinada tiene incidencia en aspectos económicos y financieros de la adjudicataria, eso sí, con distinta intensidad, pues dependerá de los factores concurrentes, como, en lo que ahora interesa y entre otros, el periodo de suspensión, la entidad de la obra y la de la propia contratista.

A este respecto, como resulta de los escritos de las partes de este recurso de casación y de la propia sentencia impugnada, podemos advertir dos posiciones, cada una con distintas matizaciones: (a) la que sostiene que los gastos generales han de indemnizarse conforme a un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material, en atención al tiempo de suspensión, sin que sea necesario acreditarlos específicamente, y (b) la que descarta el empleo de una fórmula porcentual y requiere probar la realidad y el concreto alcance que la suspensión ha tenido en esos gastos generales.

Así, aunque la incidencia de la suspensión de la ejecución en los gastos directos e indirectos de la contratista puede resultar hasta cierto punto fácil de verificar, no sucede lo mismo con los gastos generales, ya que en este tipo de gastos confluye una pluralidad de factores, pues, entre otras consideraciones, es claro que los gastos generales de una empresa no son los mismos durante la prestación ordinaria de su actividad que en situaciones en las que la misma se encuentra paralizada; además, los gastos generales no tienen relación directa ni indirecta con las obras concretas que la empresa lleva a cabo, tratándose de cargas comunes fijas que han de repartirse entre las distintas obras que se encuentra ejecutando el contratista en un mismo espacio de tiempo, no siendo exacto imputar todos los gastos generales de un mismo periodo a una sola obra.

Parece claro que la suspensión causa perjuicios en el concepto gastos generales, pero, dada la exigencia contenida en el precepto de referencia, el reclamante ha de, al menos, razonar y explicar de forma lógica la incidencia de la suspensión en ese concepto, razonando al respecto sobre las propias causas de la suspensión, su duración temporal, las características de la entidad adjudicataria y, entre estas últimas, los gastos generales, sin que baste una afirmación genérica de su producción, sin acompañar explicación alguna al respecto.

Acreditada, aunque sea de forma indiciaria, la producción de daños en los gastos generales, es exigible la prueba de su alcance, descartándose que valga acudir sin más al método porcentual, prescindiendo de, al menos, intentar evidenciar la incidencia de la suspensión en estos gastos atendiendo a la pluralidad de factores que pueden concurrir.

Y es que no se puede desconocer que requerir una prueba plena y precisa en estos casos resulta muy difícil y más cuando el contratista lo es de distintas obras, con diferentes características y circunstancias concurrentes, pudiendo suceder que tengan

diferentes ritmos de ejecución y que la de mayor importe tenga asociados gastos generales proporcionalmente menores, por ejemplo, por no haberse visto suspendida su ejecución, y una de menor importe repercute más negativamente en tales gastos generales, al estar prolongadamente suspendida en el tiempo su ejecución. Tampoco cabe obviar que cuando una entidad acude a una licitación y efectúa una oferta, lo hace teniendo en cuenta el desarrollo normal u ordinario de la ejecución del contrato, valorando los distintos costes, entre los que figuran los gastos generales, ajustando a todo ello su postura.

Es decir, cabría acudir al método porcentual para concretar la indemnización por costes generales en los supuestos de suspensión de la ejecución por causas imputables a la Administración cuando, pese al esfuerzo probatorio que ha de realizar la contratista reclamante, a quien incumbe la carga de la prueba, no ha podido llegarse a un resultado válido o satisfactorio. Este es el criterio que considera la Sala más prudente para resolver la polémica e interpretar lo previsto en el artículo 203.2 de la Ley de Contratos 30/2007 conforme a la finalidad que persigue: en la reclamación por daños y perjuicios en concepto de gastos generales no basta la mera invocación de la dificultad que supondría acreditar fehacientemente qué gastos generales concretos se han visto afectados por la suspensión de la ejecución de la obra, cobrando especial relevancia los medios de prueba aportados por la contratista para acreditar su realidad y su alcance, así como para identificar los mismos. El contratista ha de aportar prueba suficiente para, en primer lugar, llegar a la convicción de que tales daños se han producido en ese concepto y, en segundo lugar, concretar su alcance en la medida de lo posible; sin embargo, si esta prueba no es posible, por ejemplo, porque el método valorativo utilizado por la reclamante para ello no se entiende adecuado, cabría admitir la utilización del método porcentual, atendiendo siempre a las circunstancias que concurran en cada caso.

Y, en consecuencia, la Sala responde la cuestión de interés casacional diciendo que el apartado 2 del artículo 203 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público, ha de interpretarse en el sentido de que los daños y perjuicios causados en el concepto "gastos generales" por la suspensión de la ejecución del contrato por causas imputables a la Administración que deben ser abonados por ésta han de ser identificados y acreditados en cuanto a su producción y a su alcance por el contratista mediante cualquier medio de prueba que, en primer lugar, permita llegar a la convicción de que tales daños se han producido en ese concepto, y, en segundo lugar, precise su alcance, pudiendo, en este último supuesto, el Tribunal juzgador y para su concreción, si esta prueba no es determinante, aplicar un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material de la obra, en atención al tiempo de suspensión, atendiendo siempre a las circunstancias que concurran en cada caso.

FUNCIONARIOS PÚBLICOS. FUNCIONARIO INTERINO: EJERCICIO DE FUNCIONES QUE IMPLIQUEN PARTICIPACIÓN EN EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS, PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES O EN LA SALVAGUARDA QUE CORRESPONDA EN EXCLUSIVA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS O EN LA SALVAGUARDA DE LOS INTERESES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 1541/2025 de 27 de noviembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 6013/2024

Ponente: Antonio Narváez Rodríguez.

El objeto de interés casacional es determinar si, dada la redacción de los artículos 9.2 y 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre que aprueba el texto refundido del estatuto básico del empleado público, un funcionario interino puede ejercitar funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de funciones públicas -como supone la potestad sancionadora- o en la salvaguarda de los intereses del Estado y de las Administraciones Públicas, que corresponden en exclusiva a los funcionarios públicos.

Las normas objeto de interpretación son los artículos 9 y 10 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y los artículos 63, 64 y 75 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 39/2015 y al artículo 14 de la CE.

Tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia de la Sala del TS, que cita la sentencia objeto de este comentario, han establecido un marco de equiparación general entre las funciones públicas que pueden asumir los funcionarios públicos de carrera y los funcionarios interinos. Lógicamente, en determinados aspectos de su configuración legal, existen también marcadas diferencias, que se refieren a su estatuto jurídico (carrera profesional y promoción dentro de la misma, o participación en Tribunales de procesos selectivos de acceso, entre otras) y a la distinta naturaleza temporal del vínculo jurídico que une a unos y a otros tipos de funcionarios públicos, por lo que el régimen jurídico de ambas categorías de funcionarios no es totalmente igual y equiparable. Sin embargo, en el ámbito de la función pública y en el desempeño de los cometidos asignados a los funcionarios públicos, la jurisprudencia de la Sala no ha establecido distinciones entre unos y otros.

El artículo 9 del TREBEP, en respuesta a la rúbrica que lo encabeza, define, en su apartado 1º a los funcionarios de carrera como los que, "en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente", poniendo de manifiesto las singularidades que les caracterizan, esto es la existencia de un estatuto orgánico, carrera profesional, permanencia en la carrera profesional y el desempeño de funciones públicas. Pero, a continuación, utiliza una fórmula distinta, mucho más genérica, para describir el ámbito de las funciones públicas que desempeñan, utilizando los términos "funcionarios públicos" "en general, sin distinción alguna, para referirse, en lo que ahora es de interés, tanto a los funcionarios de carrera como a los funcionarios interinos, para distinguirlos de otros tipos de personal al servicio de las Administraciones Públicas (eventual, laboral etc.). A tales "funcionarios públicos" "en general, se les atribuyen ex lege de modo exclusivo "el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o

indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca".

Por su parte, el artículo 10 del TREBEP, que establece la definición y el régimen jurídico de los funcionarios interinos, dispone que sean nombrados, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, "para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera" (artículo 10.1 TREBEP), cuando se dé alguna de las circunstancias que se citan en el precepto, siéndoles de aplicación "en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera" (artículo 10.5 TREBEP).

En consecuencia, la mera condición de ser funcionario de carrera o interino no puede erigirse en criterio determinante de la regularidad o irregularidad y mucho menos de la nulidad de un expediente sancionador, por el mero hecho de que la persona instructora o secretaria de aquel tenga la condición de funcionaria interina o de carrera.

Por otro lado, en clara sintonía con el principio de igualdad en la aplicación de la Ley del artículo 14 de la CE, citado igualmente por el Auto de Admisión del recurso, aunque propiamente habría que enmarcarlo en la órbita del artículo 23.2 de la CE, teniendo en cuenta la doctrina constitucional (por todas la STC 131/2024, de 23 de octubre, FJ 2), la posición de ambas tipologías de funcionarios públicos, de carrera e interinos, se halla en un estatus de equiparación, de tal manera que unos y otros, en función del tipo de puestos de trabajo que desempeñen, deberán estar en igualdad de condiciones para desempeñar las funciones públicas de instructor y secretario en un expediente sancionador, pues los únicos criterios que deben regir para su elección es la de su capacidad técnica y, en su caso, la experiencia profesional que tengan en el desempeño de estos cometidos.

Con fundamento en todas las consideraciones expuestas, el criterio de equiparación entre funcionarios de carrera e interinos, dentro de la categoría general de funcionarios públicos, impone el establecimiento de un régimen de igualdad entre unos y otros para el desempeño de las funciones de instructor y secretario de los expedientes sancionadores, sin que la mera condición, como funcionarios interinos, de quienes asuman aquellas funciones públicas pueda ser el criterio determinante para afectar a la regularidad de los expedientes sancionadores para los que hayan sido nombrados.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que en interpretación de lo que disponen los artículos 9.2 y 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprobó el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, corresponde a los funcionarios públicos, ya lo sean de carrera o interinos, las funciones propias de la instrucción de los expedientes, abiertos en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.

CONTRATOS PÚBLICOS. REQUISITOS PARA QUE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ENCARGUE A OTRA ENTIDAD, DE LA QUE FORMA PARTE DE MANERA MINORITARIA LA EJECUCIÓN DE UNA PRESTACIÓN OBJETO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, COMO MEDIO PROPIO.

REQUISITOS PARA APRECIAR EL CONTROL CONJUNTO ANÁLOGO LA SENTENCIA SE CIRCUNSCRIBE AL CASO CONCRETO ENJUICIADO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1547/2025 de 1 de diciembre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 6508/2022

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

El objeto de interés casacional es determinar si a la vista de la normativa del control análogo conjunto y requisitos del encargo a medios propios, artículo 12.3 de la Directiva 2014/24/UE en relación con el artículo 32.4 y 6 de la LCSP, es posible que las administraciones públicas puedan prestar servicios mediante medios propios en los cuales participan de forma minoritaria, admitiéndose el control análogo conjunto, aunque se tenga una participación minoritaria en el capital social y en los órganos de gobierno del medio propio.

E Identifica, como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación, el art. 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, LCSP, referida a la posibilidad de encomendar servicios directamente a medios propios y requisitos para apreciar el control análogo conjunto, el artículo 12.3 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública en relación al control análogo conjunta por parte de los medios propios, así como, el artículo 4 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

La mercantil Accent Social, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución nº 249/2018, de fecha 28 de noviembre de 2018, del Tribunal Catalá de Contratos del Sector Público por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la formalización del encargo a medios propios realizado por el Ayuntamiento de Girona respecto del servicio de atención domiciliaria a favor de Sumar, Serveis Públics d'Acció Social de Catalunya, S.L.

En el caso concreto enjuiciado, la sociedad SUMAR es una sociedad mercantil de responsabilidad limitada, con capital público. El Ayuntamiento de Girona acordó la adquisición de cinco participaciones sociales de SUMAR, por importe de 539,20 euros de valor nominal cada una, por resolución de fecha 8 de mayo de 2018, condicionando dicha adquisición a la aprobación del cambio de modelo de la prestación del servicio de atención domiciliaria. Dicha adquisición se formalizó en escritura pública de fecha 15 de mayo de 2018. Tras dicha adquisición, el capital social de SUMAR se dividía en 1916 participaciones sociales, de 32 euros de valor nominal cada una de ellas, entre los siguientes socios: Diputació de Girona, con 1536 participaciones sociales; Ajuntament de Sant Cugat del Vallés con 150 participaciones sociales; diferentes Consorcios, Consejos Comarcales y Ayuntamientos de las provincias de Barcelona, Girona y Lleida con 210 participaciones sociales (diez participaciones cada uno); cinco participaciones en autocartera; y Ajuntament de Girona, con cinco participaciones sociales como se ha indicado. Por tanto, la Diputació de Girona ostentaba aproximadamente un 80% del capital social, el Ajuntament de Sant Cugat un 7%, las otras 21 Administraciones un

0,52%, el Ajuntament de Girona un 0,26%, y el mismo porcentaje en autocartera (art. 3 de los Estatutos de Sumar, BOP Girona 25 de septiembre de 2018).

En este caso estamos ante un supuesto de cooperación vertical conjunta, que responde a la doctrina de los contratos "in house" cuando las relaciones entre un poder adjudicador y otra personificación jurídica cumplen determinados requisitos funcionales. Para decidir si se está en presencia de un contrato doméstico o "in house", o, dicho de otro modo, para determinar si la empresa que ha de realizar la actividad o prestación merece la condición de medio propio de la Administración y, por tanto, puede acordarse la adjudicación directamente a esa empresa dependiente sin acudir a los procedimientos competitivos y sin vulnerar el sistema de libre concurrencia, la jurisprudencia comunitaria ha venido exigiendo la concurrencia de dos condiciones esenciales, que se conocen como "criterios Teckal", con referencia a la conocida STJUE de 18 de noviembre de 1999 (C-107/1998, Teckal), como son: a) Que la Administración pública ejerza sobre el ente de que se trate un control análogo al que ejerce sobre los propios servicios; y b) Que la entidad realice la parte esencial de su actividad con el ente o los entes que la controlan.

Estos requisitos se encuentran recogidos en el art. 32 de la LCSP, cuyo apartado 4 establece estas dos condiciones en transposición del art. 12.3 de la Directiva Comunitaria 2014/24/UE, para los casos de control conjunto análogo, estableciendo que tendrán la consideración de medio propio personificado respecto de dos o más poderes adjudicadores que sean independientes entre sí aquellas personas jurídicas, de derecho público o de derecho privado, que cumplan todos y cada uno de los requisitos: 1) Que los poderes adjudicadores que puedan conferirle encargos ejerzan sobre el ente destinatario del mismo un control conjunto análogo al que ostentarían sobre sus propios servicios o unidades; 2) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que lo controlan o por otras personas jurídicas controladas por los mismos poderes adjudicadores; y 3) Que cumplan los requisitos que establece el artículo 32 en su apartado 2 letras c) y d) (v.gr. capital o patrimonio de titularidad o aportación pública y reconocimiento expreso en los estatutos de la condición de medio propio).

Solo si se dan conjuntamente tales condiciones el ente de que se trate podrá ser considerado entidad "in house" con respecto al organismo adjudicador a efectos de que se le puedan confiar tareas sin pasar por un procedimiento de adjudicación en competencia. En este caso, la demandada SUMAR es una sociedad mercantil de responsabilidad limitada, con la totalidad del capital social suscrito por entidades públicas, que en sus estatutos recoge expresamente la condición de medio propio (v.gr. art. 3 de los Estatutos) por lo que debemos examinar si se cumplen los requisitos establecidos en el art. 32.4 de la LCSP; singularmente el de control análogo conjunto que define a las entidades "in house".

Y las normas objeto de interpretación son , el art.32 de la Ley 9/2017,de 8 de noviembre, LCSP, referida a la posibilidad de encomendar servicios directamente a medios propios y requisitos para apreciar el control análogo conjunto, el artículo 12.3 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de

2014 sobre contratación pública en relación al control análogo conjunta por parte de los medios propios, así como, el artículo 4 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El TJUE declara que no es indispensable que el control análogo se ejerza individualmente por cada una de las administraciones y que puede ser ejercido conjuntamente por varias administraciones públicas que posean en común una entidad, casos Asemfo, de 19 de abril de 2007, Cloditel Brabant de 12 de noviembre de 2008, Econord SpA de 29 de noviembre de 2012, Porin Kaupunki, de 18 de junio de 2020 y Sambre & Biesme y Commune des Farciennes de 22 de diciembre de 2020. Y sucede que, en este supuesto, la Sala del TSJC centra su análisis sobre el control de la entidad desde una perspectiva claramente individual, la de la posición -que se dice minoritaria- que ostenta el Ayuntamiento de Girona frente a la entidad Sumar, sin considerar, sin embargo, que el control puede ser ejercido conjuntamente por las administraciones titulares de una entidad, tal como ha señalado de forma clara y constante la jurisprudencia reseñada.

En el caso concreto enjuiciado, la Sala dice que las disposiciones estatutarias y las circunstancias que concurren en el caso que examinamos hacen que pueda advertirse la existencia de un efectivo control conjunto por parte las entidades que participan en la entidad Sumar y su real influencia en la toma de decisiones de ésta última. Influencia que no tiene un carácter accesorio o secundario, como indica la Sala, sino que ha de calificarse de determinante tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones significativas de la entidad Sumar.

Ya hemos visto que el TJUE declara que no es indispensable que el control análogo se ejerza individualmente por cada una de las administraciones y que puede ser ejercido conjuntamente por varias administraciones públicas que posean en común una entidad, casos Asemfo, de 19 de abril de 2007, Cloditel Brabant de 12 de noviembre de 2008, Econord SpA de 29 de noviembre de 2012, Porin Kaupunki, de 18 de junio de 2020 y Sambre & Biesme y Commune des Farciennes de 22 de diciembre de 2020. Y sucede que, en este supuesto, la Sala del TSJC centra su análisis sobre el control de la entidad desde una perspectiva claramente individual, la de la posición -que se dice minoritaria- que ostenta el Ayuntamiento de Girona frente a la entidad Sumar, sin considerar, sin embargo, que el control puede ser ejercido conjuntamente por las administraciones titulares de una entidad, tal como ha señalado de forma clara y constante la jurisprudencia reseñada.

Y es que, de los estatutos de Sumar se desprende que esa entidad está conformada por representantes de diferentes poderes adjudicadores que conjuntamente tienen capacidad o pueden ejercer influencia decisiva tanto sobre los objetivos estratégicos como en la toma de decisiones de Sumar. Y no sólo porque así se indica en el artículo 3 de los Estatutos de Sumar, que señala que "la sociedad tiene la condición de medio propio y servicio técnico de los entes públicos que sean sus socios" y que "los entes públicos tendrán un control análogo sobre Sumar al igual que sobre sus propios servicios a través de la titularidad de participaciones sociales de la sociedad". Añade el precepto de los Estatutos que "este control análogo se articulará a través de la Junta

General de socios, o bien, a través de sus representantes en el Consejo de Administración de la sociedad".

La influencia en las decisiones se pone de manifiesto del contenido del artículo 5.3 de los Estatutos sociales, que establece de forma clara y expresa que "todas las actividades se desarrollan de acuerdo con las directrices, las estrategias y los objetivos determinados conjuntamente por los entes socios de Sumar". Y prosigue indicando que "las funciones asignadas se tendrán que realizar de forma que tengan en cuenta la experiencia de los responsables políticos y técnicos de los entes socios".

Además, según el artículo 14 de los Estatutos sociales, la Junta General de Sumar está compuesta por tres miembros que representan al socio mayoritario (la Diputación de Girona) y un miembro representante de cada socio minoritario o propietario de diez participaciones sociales. De modo que todos tienen representación. Se contempla asimismo en el último párrafo del precepto estatutario que los miembros de la Junta General designados por las Administraciones públicas de carácter local deben tener la consideración de miembros de la Corporación que les designe o la condición de cargo electo y haber sido designado expresamente por ésta por ostentar la representación de los entes en la Junta General de Sumar.

La composición del Consejo de Administración se contempla en el artículo 20 de los Estatutos, que establece un mínimo de tres miembros y un máximo de doce, correspondiendo a dicho Consejo la toma de decisiones o fijación de objetivos estratégicos de la Sociedad con un conjunto de facultades que se describen en dicho apartado 1 del citado artículo 22 de los Estatutos). Y debe añadirse que los socios minoritarios tienen garantizados dos consejeros -artículo 20- "a los efectos de influir en los objetivos estratégicos y decisiones significativas de Sumar", lo que permite que los socios minoritarios puedan participar activamente en la definición de los objetivos y la toma de decisiones de Sumar.

Asimismo, cabe resaltar la figura del Consejo Técnico Asesor que se contempla en el artículo 29 de los Estatutos. Su composición se establece en el artículo 32 de los Estatutos: 1) un representante de cada uno de los entes socios de Sumar, con independencia del número de participaciones; 2) el director general de Sumar; y 3) los expertos técnicos que se propongan por el Consejo de Administración para tratar cuestiones puntuales.

Se configura este Consejo Técnico Asesor como un órgano consultivo, propositivo, de información y de asesoramiento de los órganos de gobierno, y especialmente en la de gestión y ejecución de actividades y servicios sociales (artículo 29). Tiene como funciones, entre otras, deliberar sobre la orientación general de la gestión técnica de Sumar, informar a Sumar de las cuestiones de interés, participar en la definición y evaluación del modelo técnico de funcionamiento de las infraestructuras y servicios gestionados por Sumar, proponer nuevos proyectos e iniciativas para impulsar a través de Sumar, elevar informes a la Junta General y a los órganos de dirección de Sumar y elaborar dictámenes no vinculantes a petición de la Junta general y de los órganos de gobierno de Sumar (artículos 30 y 31 de los Estatutos).

Vemos así que los poderes adjudicadores forman parte de este Consejo Técnico Asesor, órgano técnico consultivo, de asesoramiento de los órganos de gobierno, con verdadera capacidad de influir sobre los objetivos y las decisiones significativas de Sumar, al poder marcar las estrategias que ha de seguir esta entidad que no puede desvincularse de las pautas determinadas por sus socios (artículo 5.3) precepto estatutario que Lo anterior evidencia que el Ayuntamiento de Girona participa, de forma conjunta con representantes de otras administraciones públicas, en los órganos decisorios de Sumar y en los órganos que estatutariamente previstos con capacidad de influir en las decisiones relevantes de Sumar.

En fin, todos los poderes adjudicadores, bien de forma directa o a través de representantes conjuntos, participan en los órganos de gobierno y de dirección de la entidad Sumar, como se deduce de la estructura y configuración de sus órganos, apreciándose que los socios administraciones públicas ejercen un efectivo control sobre Sumar.

Otro de los aspectos relevantes es el que se refiere al capital; y en este punto cabe destacar que Sumar es una sociedad limitada participada únicamente por administraciones públicas. Su capital es íntegramente público, según dispone el artículo 1 de los Estatutos -la entidad está formada "con capital íntegramente público"- prohibiendo expresamente el artículo 3 de los Estatutos la participación de cualquier tipo de participación privada.

Lo hasta aquí razonado permite calificar la entidad Sumar como medio propio al existir un "control análogo conjunto" por parte de los diferentes poderes adjudicadores, todos ellos administraciones públicas de carácter territorial, que ejercen efectivamente tal control sobre el objeto y decisiones de tal entidad, cuyo objeto social es la gestión de servicios sociales, conformada con capital íntegramente público, observándose según lo expuesto los presupuestos de la jurisprudencia del TJUE.

Y en cuanto a la respuesta a la cuestión casacional declara la Sala que no procede la formulación de una doctrina jurisprudencial que venga a dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada; y ello, por el hecho de que la resolución de la controversia está tan vinculada a las concretas circunstancias del caso que las respuestas de esta Sala no resultan reconducibles a una formulación de alcance general.

**HACIENDAS LOCALES. TASAS. EL INCUMPLIMIENTO DE LA
PRESENTACIÓN POR EL CONTRIBUYENTE DE LA DECLARACIÓN PARA LA
LIQUIDACIÓN DE LAS TASAS, PREVISTA EN LA CORRESPONDIENTE
ORDENANZA FISCAL, PUEDE CONSTITUIR LA INFRACCIÓN PREVISTA EN
EL ARTÍCULO 192 DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA. INTERÉS
CASACIONAL**

*Sentencia número 1609/2025 de 10 de diciembre de la Sección 2ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación: 7170/2023

Ponente: Manuel Fernández-Lomana García.

El objeto de interés casacional es determinar si el incumplimiento de la obligación de presentar una declaración para la liquidación de la tasa por la ocupación del subsuelo, suelo o vuelo de la vía pública y por la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en la misma a favor de empresas de suministros, exigencia prevista en la ordenanza municipal reguladora del tributo, puede constituir el presupuesto de hecho de la infracción tipificada en el artículo 192 de la Ley General Tributaria .

Y precisar si una ordenanza municipal está habilitada para exigir la presentación de una declaración a los contribuyentes destinada a hacer efectiva la obligación principal o es necesario que una norma con rango de ley establezca específicamente esta obligación, así como si la Ley General Tributaria o el Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, contienen una previsión que ampara esta exigencia.

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 8.h) y 192 de la Ley 58/2003, General Tributaria y 12, 16 y 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

El art. 8.h) de la LGT dispone que "se regularán en todo caso por ley: ...h) La obligación de presentar declaraciones y autoliquidaciones referidas al cumplimiento de la obligación tributaria principal y la de pagos a cuenta".

El principio de reserva de ley tiene, por lo tanto, una configuración propia en el ámbito de la Administración local, tal y como se infiere del art. 133.2 CE que establece que "...las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes". Lo esencial es, por lo tanto, analizar si la Ordenanza objeto de debate ha respetado los límites establecidos en la Constitución y en la ley.

"Reserva de ley" y "preferencia de ley" no son conceptos idénticos, pues el primero hace referencia a las materias que según la Constitución deben ser reguladas por ley y el segundo a las materias que, siendo posible que sean reguladas por vía reglamentaria, el legislador prefiere que sean reguladas por ley. Pero tanto uno como otro principio, estrechamente vinculados, deben interpretarse de una forma flexible que permita "un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio".

El art 12.1 del TRLHL establece que "la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria ";pero no cabe ignorar que, seguidamente, el art. 12.2 TRLHL dispone que "a través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa". Y la disposición adicional cuarta de la LGT, en su punto tercero, dispone que "las entidades locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán desarrollar lo dispuesto en esta ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales".

La norma, por lo tanto, confiere a la entidad local un amplio margen en orden a "desarrollar/adaptar" lo dispuesto en la LGT. En este sentido, los arts. 12.1 y 2 del TRLHL contemplan "específicamente la posibilidad de que las entidades locales puedan adaptar a través de sus ordenanzas fiscales lo prevenido en la Ley General Tributaria en las demás leyes del Estado reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación tributaria así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo, al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, con el lógico límite de que tal adaptación no contravenga el contenido material de dicha normativa".

El art 118.1.a) de la LGT, establece que la "gestión tributaria se iniciará: a). - Por una autoliquidación, por una comunicación de datos o por cualquier otra clase de declaración....".

En el ámbito de las tasas, el art 16.1.c) TRLHL, al regular el "contenido de las ordenanzas fiscales", dispone que "las ordenanzas fiscales...contendrán, al menos: ...b) Los regímenes de declaración y de ingreso". Lo que implica que las ordenanzas deben contener el régimen de declaración y de ingreso, siempre dentro del margen permitido por el TRLHL.

Establece el art. 27 TRLHL, al regular la "gestión", que "las entidades locales podrán exigir las tasas en régimen de autoliquidación": Norma que no impide establecer un sistema de declaración -art. 16.1.b) se refiere expresamente a la "declaración"-, sino que permite a la entidad local -"podrá"-establecer un sistema de "autoliquidación".

En efecto, una lectura sistemática y razonable de los arts. 12, 16 y 27 del TRLHL permite concluir que la ordenanza debe establecer el régimen de gestión de la tasa y que, al hacerlo, el Ayuntamiento tiene dos alternativas, o bien establecer un sistema de declaración o bien optar por un sistema de autoliquidación.

Los principios de reserva de ley y preferencia de ley, deben ser interpretados de una forma flexible que permita a las entidades locales ejercer su poder tributario con autonomía, siempre con respeto a lo establecido en la Constitución y las leyes. Como se infiere de los arts. 12 del TRLHL y de la Disposición Adicional Cuarta de la propia LGT, que habilita a las entidades locales para que, dentro del margen de sus competencias, puedan "desarrollar la ley" al aprobar las ordenanzas fiscales.

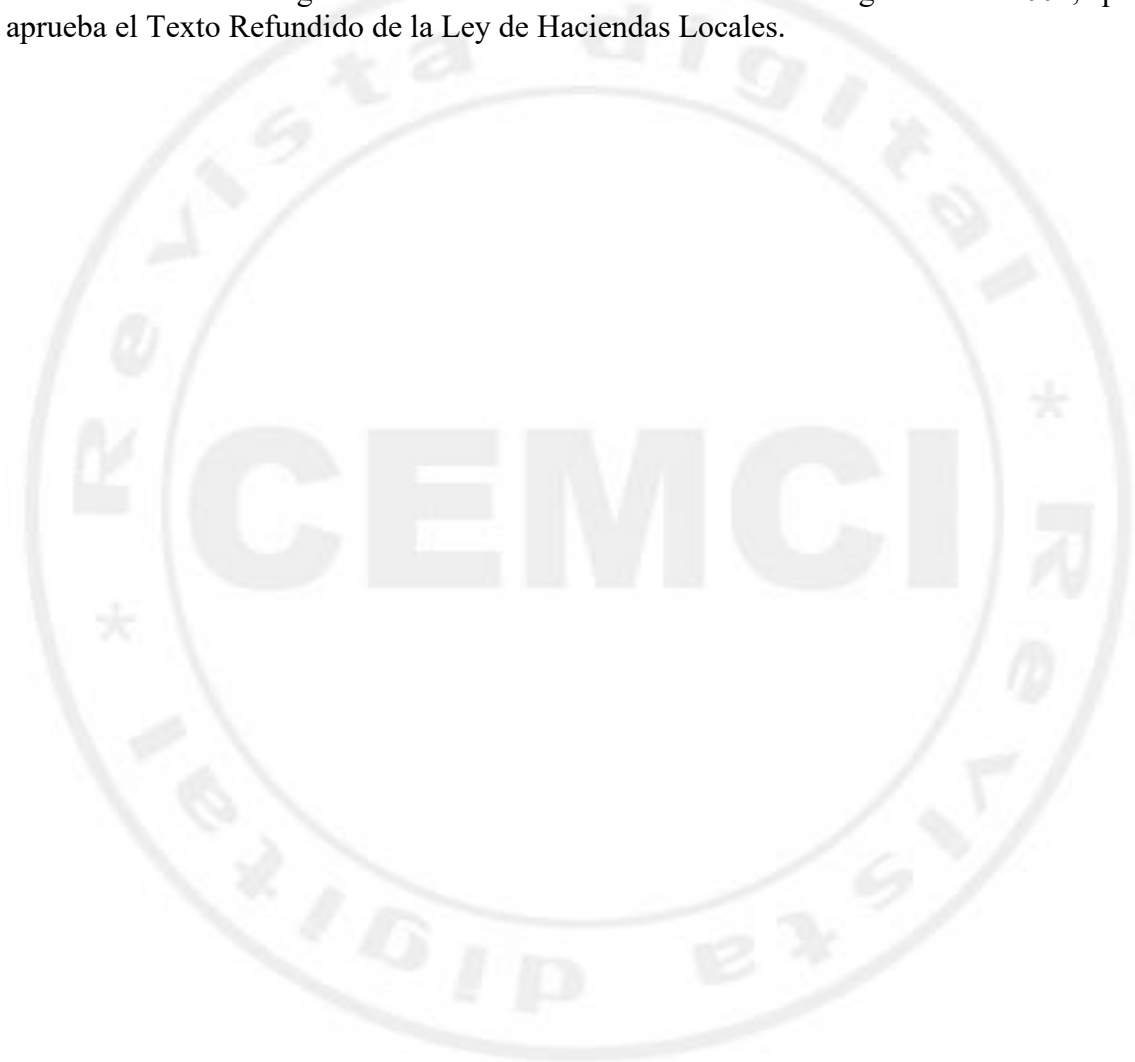
Dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley, las entidades locales, al dictar la correspondiente ordenanza, deberán indicar claramente por el sistema de gestión por el que optan -declaración o autoliquidación-, quedando de este modo suficientemente garantizada la seguridad jurídica.

Una conducta que claramente omite el sistema de declaración establecido por la ordenanza, puede ser sancionada al ser subsumible en el supuesto descrito por el art. 192 de la LGT que dispone que "constituye infracción tributaria incumplir la obligación de presentar de forma completa las declaraciones o documentos necesarios,...para que la Administración tributaria pueda practicar la adecuada liquidación de aquellos tributos que no se exigen por el procedimiento de autoliquidación....".

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que:

- Cuando en la ordenanza municipal se establece la obligación de presentar declaración para la liquidación de la tasa por ocupación del subsuelo, suelo o vuelo de la vía pública y por la utilización privativa de aprovechamientos especiales constituidos en la misma a favor de empresas de suministros, el incumplimiento de dicha obligación puede constituir el presupuesto de hecho de la infracción tipificada en el art. 192 de la Ley General Tributaria.

- Una ordenanza municipal está habilitada para exigir la presentación de una declaración a los contribuyentes destinada a hacer efectiva la obligación principal, pues así se infiere de la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.



CONVOCATORIAS

Orden de 15 de diciembre de 2025, por la que se convocan para el año 2025 las subvenciones de las líneas 1 y 2 previstas en la Orden de 4 de noviembre de 2025, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a municipios de Andalucía para la realización de actuaciones frente al cambio climático. [BOJA núm. 247 de 24 de diciembre de 2025.](#)

Resolución de 27 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Fomento de la Innovación, por la que se convoca para el ejercicio 2025, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones para proyectos de innovación empresarial, al amparo de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para fomentar actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía (Orden de 10 de febrero de 2025, Línea 3). [BOJA núm. 250 de 30 de diciembre de 2025.](#)

Resolución de 29 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Fomento de la Innovación, por la que se convoca para el ejercicio 2025, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones para proyectos de innovación empresarial en el sector de la aviación sostenible, al amparo de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para fomentar actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía (Orden de 10 de febrero de 2025, Línea 4).
[BOJA núm. 250 de 30 de diciembre de 2025.](#)

Resolución de 13 de enero de 2026, de la Dirección General de Innovación y Formación del Profesorado, por la que se convocan los XII Premios Flamenco en el Aula a la elaboración de materiales curriculares y recursos didácticos y al reconocimiento de experiencias y buenas prácticas docentes, correspondientes al curso académico 2025/2026. [BOJA núm. 16 de 26 de enero de 2026.](#)

Orden de 21 de enero de 2026, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de los premios Andalucía de Investigación «Isabel Ovín Camps». [BOJA núm. 17 de 27 de enero de 2026.](#)

Orden de 21 de enero de 2026, por la que se modifica la Orden de 1 de mayo de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la celebración de congresos, cursos, seminarios, jornadas y otras actividades de naturaleza similar en materia de justicia juvenil y cooperación. [BOJA núm. 17 de 27 de enero de 2026.](#)

Orden de 21 de enero de 2026, por la que se convocan plazas de residencias escolares y escuelas-hogar para el curso escolar 2026/2027. [BOJA núm. 19 de 29 de enero de 2026.](#)

Resolución de 21 de enero de 2026, de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados, por la que se dispone para el año 2026 las ayudas que se incluyen en la Solicitud Única, al amparo del Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, y de la Orden de 24 de marzo de 2023, así como las particularidades de la Campaña 2026. [BOJA núm. 20 de 30 de enero de 2026.](#)

Resolución de 26 de enero de 2026, de la Dirección General de Comercio, por la que se convoca la IX Edición de los Premios a la Artesanía de Andalucía, correspondiente al año 2026. [BOJA núm. 20 de 30 de enero de 2026.](#)

Resolución de fecha 23 de enero de 2026, de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, Vicerrectorado de Estudiantes, por la que se convocan ayudas propias para el curso 2025/2026. [BOJA núm. 20 de 30 de enero de 2026.](#)

Resolución de 28 de enero de 2026, de la Universidad de Almería, por la que se publica el extracto de la convocatoria para la contratación temporal de personal laboral Técnico de Apoyo y de Gestión de la I+D+i, en el marco del Programa Fondo Social Europeo. Plus 2021-2027 de Andalucía. [BOJA núm. 21 de 2 de febrero de 2026.](#)

Orden de 30 de enero de 2026, por la que se efectúa la convocatoria para el año 2026 de subvenciones correspondientes a las operaciones de compromisos de fomento y gestión sostenible de pastos (AND65013), y protección de la avifauna (AND65015), pertenecientes a las Intervenciones sobre el Desarrollo Rural relativas a los compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión correspondientes al Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027. [BOJA núm. 21 de 2 de febrero de 2026.](#)

Orden de 21 de enero de 2026, por la que se convocan para el ejercicio 2026 las subvenciones a la suscripción de seguros agrarios en el marco del Plan de Seguros Agrarios Combinados y se establecen las determinaciones en relación con dichas subvenciones, según lo dispuesto en la Orden de 26 de octubre de 2023, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva de la Junta de Andalucía a la suscripción de seguros agrarios del Plan de Seguros Agrarios Combinados, aplicadas a través de descuento en el momento de la contratación. [BOJA núm. 24 de 5 de febrero de 2026.](#)

Orden de 26 de enero de 2026, por la que se convocan para el año 2026 las ayudas previstas en la Orden de 13 de marzo de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la ejecución de programas nacionales veterinarios por las Asociaciones de Defensa Sanitaria Ganadera, en régimen de concurrencia no competitiva. [BOJA núm. 25 de 6 de febrero de 2026.](#)

Orden de 29 de enero de 2026, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la financiación de proyectos de investigación sobre patrimonio arqueológico en Andalucía. [BOJA núm. 25 de 6 de febrero de 2026.](#)

Orden de 2 de febrero de 2026, por la que se convoca la I edición de los Premios a la Excelencia de la Administración Local de Andalucía. [BOJA núm. 25 de 6 de febrero de 2026.](#)

Resolución de 5 de febrero de 2026, de la Dirección General de Planificación de la Investigación, por la que se convocan para el ejercicio 2026 las subvenciones a conceder en régimen de concurrencia competitiva a proyectos de investigación aplicada y desarrollo experimental que se desarrollen en el seno de los campus de excelencia internacional al amparo de la Línea 3 de las bases reguladoras aprobadas por Orden de 23 de abril de 2024. [BOJA núm. 27 de 10 de febrero de 2026.](#)

Resolución de 9 de febrero de 2026, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se convocan para el ejercicio 2026 las ayudas dirigidas al apoyo a la prestación de servicios de asesoramiento (Intervención 7202.06. Asesoramiento para jóvenes agricultores), previstas en la orden que se cita. [BOJA núm. 33 de 18 de febrero de 2026.](#)

Orden de 16 de febrero de 2026, por la que se acuerda la ampliación del plazo de presentación de solicitudes establecido en la Orden de 15 de enero de 2026, por la que se convoca, para el ejercicio 2026, la concesión de subvenciones en materia de turismo, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PEPAC 2023-2027) Intervención AND6872_01. [BOJA núm. 35 de 20 de febrero de 2026.](#)

Orden de 17 de febrero de 2026, por la que se regulan y convocan para el año 2026 los Premios «Familias Andaluzas». [BOJA núm. 36 de 23 de febrero de 2026.](#)

Ahora en el CEMCI

Revista digital CEMCI

Número 68/2025

AHORA EN EL CEMCI

PLAN GENERAL DE ACCIÓN

El [Plan General de Acción](#) es la hoja de ruta estratégica que recoge las actividades, servicios y proyectos que, a lo largo de un año, se realizarán en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, así como los retos y objetivos que se quieren conseguir.

Este Plan es elaborado por la Dirección del CEMCI, según el artículo 13 de sus actuales Estatutos y aprobado por el [Consejo Rector](#) (artículo 9.6 de los [Estatutos del CEMCI](#)), con el fin de proceder a su inmediata ejecución a lo largo del año.

El Plan se elabora acorde con las necesidades de las entidades locales, manteniendo al CEMCI en altas cotas de calidad, eficacia, eficiencia, modernización e innovación y con actitud de superación y perfeccionamiento constante.

Eso hace que sea un documento abierto a nuevos retos, ideas y actuaciones que puedan surgir durante el año; un documento activo, dinámico y resolutivo, tanto a nivel de organización y funcionamiento interno como en sus servicios y actividades. Todo con un claro propósito: estar alerta a nuevas necesidades o posibles mejoras que respondan a las demandas de nuestros usuarios, además de mantenerse en constante actualidad e innovación.

Está disponible para su consulta el [Plan General de Acción para el año 2026](#).

CARTA DE CALIDAD

En 2015 el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), aprobó la [Carta de Servicios o Calidad](#), un paso cualitativo en el crecimiento del Centro, que busca convertirse en un referente moderno y avanzado en un momento complejo.

En el año 2024, realizamos una revisión profunda de esta Carta de Calidad, con el propósito de actualizarla y renovarla, incorporando además los nuevos servicios del CEMCI que se han creado en los últimos años o de los que se ha modificado la forma de su prestación, así como eliminando aquellos que ya no se contemplan. Una evolución gracias a la experiencia adquirida en este tiempo y que ha contribuido a potenciar y mejorar la utilidad y calidad de los servicios que desde el Centro se ofrecen, además de

servir de motivación constante al equipo de trabajo, en su deseo de superación y perfeccionamiento continuo.

En esa revisión de la Carta se incorporaban además compromisos de organización y funcionamiento internos, así como un cuadro de comprobación semestral de su cumplimiento, que aunque no formen parte de esta carta de servicios, por tratarse de compromisos sin efectos directos en nuestros usuarios, queremos adquirir y cumplir, ya que contribuyen al éxito de nuestras actividades, consolidan el reconocido crédito de este Centro y participan en el proceso de crecimiento en excelencia del CEMCI.

Con el inicio de 2025 entró en vigor una renovada Carta de Calidad del CEMCI, una contribución efectiva al objetivo principal del Centro de proyectar y reforzar su posicionamiento como Centro de Excelencia e Innovación para el Gobierno y la Administración Local, una misión de gran valor para la [Diputación de Granada](#), a la que suma su relevancia y prestigio nacional e internacional.

Para la evaluación del servicio se ha establecido un sistema de análisis que facilite el control de los resultados obtenidos y la evaluación del cumplimiento de los compromisos establecidos en la Carta de Calidad, y permita así detectar si es necesario algún cambio en un procedimiento de trabajo concreto.

Este análisis se realizará de forma anual pero, semestralmente y a través de esta página web, también se informará a los usuarios de los resultados obtenidos en los indicadores que permiten un seguimiento temporal para así poder hacer balance de los resultados alcanzados.

FORMACIÓN

MÁSTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra [plataforma de formación online](#). Con este Máster pretendemos participar en el proceso de aprendizaje, que va más allá de la formación, incorporando conocimientos teórico-prácticos necesarios para transformar el modo de dirigir y gestionar las administraciones locales, modernizándolas y haciéndolas más sostenibles, eficaces y eficientes, como demanda nuestra sociedad.

MIRADOR DE NECESIDADES FORMATIVAS

El [Mirador de Necesidades Formativas](#) es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades de aprendizaje con el objetivo de avanzar en su proceso de profesionalización o carrera administrativa. También se puede sugerir que sea estudiada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local, habilidades, competencias u otros aspectos necesarios en el desarrollo del aprendizaje.

A través de este servicio, se realiza una acción de complemento a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de las numerosas actividades o servicios que nuestro Centro realiza. Además con ello fomentamos nuestros servicios y el desarrollo profesional, así como la participación ciudadana desde el propio Centro.

En dicho Mirador el usuario puede emitir propuestas o sugerencias muy variadas en relación a nuestras actividades y servicios, críticas o reconocimientos que tendremos muy en cuenta y aportarán valor al proceso de mejora continua e innovación de este Centro.

ACTIVIDADES FORMATIVAS

Aún está abierto el plazo de inscripción para las siguientes [actividades formativas](#):

CURSO DE ESTUDIOS AVANZADOS

- [10 de febrero - 20 de abril de 2026. Contratación pública local \(X edición\)](#)
- [11 de febrero - 21 de abril de 2026. Inteligencia artificial aplicable a las entidades locales \(II edición\)](#)

CURSO DE PROFESIONALIZACIÓN

- [28 de enero - 24 de febrero de 2026. Sistema de incompatibilidades de los empleados públicos locales \(III edición\)](#)
- [12 de febrero - 11 de marzo de 2026. El control municipal en la gestión indirecta de los servicios municipales \(III edición\)](#)
- [17 de febrero - 16 de marzo de 2026. Planificación y gestión de la oferta pública de empleo y bolsas de trabajo](#)
- [18 de marzo - 14 de abril de 2026. Gestión de garantías. Especial referencia al aval electrónico](#)

CURSO DE MONOGRÁFICOS DE ESTUDIOS SUPERIORES

- [9 de febrero - 8 de marzo de 2026. Invalidez y revisión de los procesos selectivos: teoría y práctica \(V edición\)](#)
- [16 de febrero - 15 de marzo de 2026. Planificación y gestión de proyectos en las entidades locales](#)
- [18 de febrero - 31 de marzo de 2026. Situación actual del régimen urbanístico en Andalucía. Análisis de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía \(LISTA\) y su Reglamento](#)
- [25 y 26 de febrero de 2026. Capacitación de evaluadores de desempeño profesional](#)
- [2 - 29 de marzo de 2026. Competencias municipales en materia de aguas en Andalucía](#)
- [6 de marzo - 2 de abril de 2026. La gestión financiera y presupuestaria de las inversiones \(II edición\)](#)
- [26 y 27 de marzo de 2026. Estudio de la Dirección Pública Profesional en las administraciones locales](#)

ESPACIO POLÍTICO LOCAL

- [9 - 23 de marzo de 2026. Políticas públicas innovadoras sobre igualdad de género desde las entidades locales](#)

FORMACIÓN PASO A PASO: TALLERES

- [13 de febrero - 12 de marzo de 2026. Aplicación y gestión de ingresos en las entidades locales \(VI edición\)](#)
- [26 de febrero - 25 de marzo de 2026. Las reglas fiscales en el ejercicio 2026. Un análisis práctico](#)
- [2 - 29 de marzo de 2026. Compra pública de innovación en las entidades locales](#)
- [4 - 31 de marzo de 2026. Buenas prácticas en materia de selección, promoción y relevo generacional](#)
- [5 de marzo - 8 de abril de 2026. Fondos europeos de recuperación -Next Generation EU- en el ámbito local \(II edición\)](#)

MÁSTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

- [4 de febrero - 28 de abril de 2026. Diploma de especialización en gestión financiera local \(VI edición\)](#)

- [5 de febrero - 29 de abril de 2026. Diploma de especialización en régimen jurídico del empleado público local \(VI edición\)](#)
- [6 de febrero - 30 de abril de 2026. Diploma de especialización en planificación y gestión urbanística \(VI edición\)](#)

MOOC LOCAL

- [3 de marzo - 15 de diciembre de 2026. MOOC Permisos y licencias para los empleados públicos locales en Andalucía](#)

MUNICIPIOS DE GRANADA AL DÍA

- [19 y 20 de marzo de 2026. Curso: El Gobierno Abierto en su dimensión local: transparencia, participación ciudadana e integridad](#)

WEBINARIO LOCAL

- [24 de febrero de 2026. Riesgos éticos y normativos del uso de la Inteligencia Artificial: cómo garantizar una IA confiable y responsable en la gestión pública](#)
- [25 de marzo de 2026. Las funciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía ante las entidades locales](#)

DOCUMENTACION Y PUBLICACIONES

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.

PUBLICACIONES

Catálogo de [publicaciones](#) disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro servicio de publicaciones. Si desea suscribirse a las publicaciones del CEMCI, o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con publicaciones@cemci.org.

Las publicaciones previstas para realizar próximamente son:

- Desafíos de las Entidades Locales para el siglo XXI y medidas innovadoras para afrontarlos
- 111 preguntas y respuestas sobre derecho de acceso a la información pública
- Gestión de subvenciones en las Entidades Locales
- Estudio y aplicación a las Entidades Locales andaluzas de la Ley de Función Pública de Andalucía
- El arte de la oratoria: comunicar con impacto
- Panorama actual de las Haciendas Locales y su necesaria renovación
- El padrón de habitantes, con especial referencia a su gestión electrónica
- Guía práctica para la elaboración de un plan de riesgos laborales en una Entidad Local

BIBLIOTECA Y HEMEROTECA CEMCI

Acceso al [catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local, así como a una amplia variedad de [artículos de revistas jurídicas](#) especializadas para mantenerte al día.

Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecemos.

REVISTA DIGITAL CEMCI

[Revista digital](#) trimestral con contenido diverso y de utilidad para cargos electos y empleados públicos locales.

DOCUMENTOS DIGITALES

Consulta a texto completo de los artículos de las secciones [Tribuna y Trabajos de Evaluación](#) de la Revista CEMCI.

ACTUALIDAD INFORMATIVA

[Actualidad Informativa](#) es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión a través del correo electrónico, cuyo objetivo principal es la actualización de los contenidos de la [Revista CEMCI](#). En ella encontrarás la actualidad más reciente, tanto de

carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

NORMATIVA

Descubre las [disposiciones legales](#) que hemos seleccionado en los boletines de Actualidad Informativa.

RECURSOS ONLINE GRATUITOS

Cada vez hay más [recursos de información](#) disponibles a través de Internet realizados tanto por revistas especializadas como por instituciones públicas. Para facilitar su acceso, desde el CEMCI hemos recopilado las direcciones de acceso a estas fuentes de información, y las ponemos a disposición de nuestros usuarios para facilitar su actividad laboral diaria.

Desde aquí, os invitamos a acceder a través de los siguientes enlaces, así como a comunicarnos cualquier anomalía o sugerir nuevos enlaces a través de publicaciones@cemci.org.

Los apartados de este servicio son los siguientes:

- [Revistas especializadas](#)
- [Boletines de sumarios](#)
- [Boletines oficiales](#)
- [Recursos jurídicos](#)
- [Redes de bibliotecas y otras instituciones](#)

INVESTIGACIÓN

PREMIOS CEMCI

Con carácter bienal se efectúa la convocatoria de [Premios CEMCI](#), que incluyen un galardón y una mención especial en cada una de las siguientes modalidades:

- **Modalidad A:** Prácticas municipales exitosas.
- **Modalidad B:** Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local.

Los premios cuentan con una dotación económica de 3.500 euros cada uno y las menciones especiales con 1.500 euros cada una.

En los Premios podrán participar tanto personas individuales como equipos de trabajo de España, cualquier país de la Unión Europea o países iberoamericanos.

Para la evaluación de los trabajos presentados se constituirá un jurado independiente formado por profesionales de reconocido prestigio en el ámbito temático de los premios, que realizará la propuesta de concesión de los mismos.

Asimismo, tanto los trabajos que reciban un premio como aquellos que obtengan una mención especial podrán ser publicados por el CEMCI.

Próximamente se realizará la convocatoria de la [VII Edición de Premios CEMCI](#), de la informaremos a través de los medios de comunicación social del CEMCI, y se abrirá el plazo para la presentación de trabajos.

CONSULTA AL CEMCI

Creado en 2014, el servicio [Consulta al CEMCI](#) ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos como respuesta a las consultas de los usuarios o potenciales usuarios del Centro en materia de derecho y gestión pública local.

Se trata de la elaboración de documentos, emitidos a título individual y personalizado, donde expresamos posibles o deseables soluciones a estas preguntas de la mano de profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.

BANCOS DE EXPERIENCIAS

La administración local evoluciona a un ritmo vertiginoso debido a factores muy diversos como la irrupción de la tecnología, el aumento de la preocupación por las políticas sectoriales y la incidencia de la economía para impulsar o gestionar políticas públicas. La administración local del futuro será sin duda mucho más abierta a la participación de la ciudadanía y deberá ser gestionada con la mayor eficiencia y eficacia posibles.

Desde el CEMCI queremos contribuir, con nuestro [Observatorio](#), a la mejora de la administración local, mediante el conocimiento compartido recogido en bancos u observatorios de buenas prácticas sobre políticas públicas en las entidades locales.

Por eso solicitamos vuestra ayuda para hacer de este observatorio una herramienta de gran valor. Podéis enviarnos información sobre cualquier otro banco de experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias o remitirnos experiencias de vuestra entidad local que consideréis relevantes.

Podéis contactar con nosotros en info@cemci.org.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en países de habla inglesa y francesa](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas](#)
- [Buenas prácticas relevantes de las entidades locales](#)

ENTREVISTAS

Revisa las [entrevistas](#) realizadas a nuestros colaboradores y conoce sus perspectivas, reflexiones y experiencias. En esta sección encontrarás las entrevistas realizadas por la Dirección del CEMCI no sólo a colaboradores y profesores participantes en nuestras actividades docentes, investigadoras o divulgativas, sino también a especialistas en derecho y gestión pública u otros temas transversales con efectos en el ámbito local, una información de interés con la que conocer sus puntos de vista sobre asuntos de relevancia

en las diversas materias que generan opinión en los círculos ligados a la dirección y gestión pública local.

TRIBUNA

Accede a todos los estudios de investigación publicados en la sección [Tribuna](#) de la Revista CEMCI. Consulta los estudios de investigación publicados en la sección Tribuna de la [Revista CEMCI](#), un completo análisis sobre el derecho y la gestión pública local u otras materias transversales que inciden en el sector público local.

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



[La ordenanza fiscal general: una oportunidad de desarrollo para la inspección fiscal local](#)

DIDAC RAMOS CID

Colección: Manuales Prácticos, 8
ISBN-13: 978-84-16219-71-1

Resumen

Esta obra es fundamental para la gestión de los recursos públicos, permitiendo al Ayuntamiento supervisar y asegurar que todos los contribuyentes cumplan con sus responsabilidades fiscales de manera justa y equitativa.

La inspección fiscal local es un componente esencial para la salud financiera de cualquier municipio, convirtiéndose en un pilar fundamental para la sostenibilidad financiera y el desarrollo equitativo municipal. A través de este trabajo, se exploran los aspectos más importantes de la inspección fiscal, desde su marco normativo hasta los desafíos y oportunidades que enfrenta.

Sumario

- Introducción
- Abreviaturas
- CAPÍTULO 1. La inspección fiscal en el ámbito local: Legislación aplicable. De la Constitución a las Ordenanzas fiscales. ¿Es necesaria una regulación específica en el ámbito local?
- CAPÍTULO 2. El futuro de la inspección fiscal en el ámbito local: De la práctica diaria a la inteligencia artificial
- CAPÍTULO 3. Planteamiento sobre la creación de la Ordenanza fiscal general. Aspectos clave
- CAPÍTULO 4. Procedimiento de elaboración
- CAPÍTULO 5. Consideraciones generales de la propuesta de Ordenanza fiscal general
- CAPÍTULO 6. Propuesta de Ordenanza fiscal general
- Conclusiones
- Bibliografía
- Otros elementos de consulta

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



Aplicación práctica de las contraprestaciones exigibles por la prestación de servicios públicos locales: Tasas, precios públicos, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y precios privados

MIGUEL ÁNGEL VALENZUELA VILLARRUBIA

Colección: Manuales Prácticos, 9
ISBN-13: 978-84-16219-72-8

Resumen

Esta obra analiza cuáles son las contraprestaciones económicas que en la actualidad pueden exigir las entidades locales a los usuarios por la prestación de los servicios públicos de competencia local, poniendo de manifiesto el régimen jurídico aplicable a cada una de estas contraprestaciones.

Para la realización de este estudio se ha hecho una introducción a los servicios públicos locales, analizando las diferentes formas de prestación de los mismos, así como la contraprestación económica que la administración puede exigir por la prestación de un determinado servicio, en sus diferentes modalidades. Para su mejor comprensión y aplicación práctica, esta obra incluye numerosos ejemplos de los servicios locales más comunes en los que pueden ser exigidas dichas contraprestaciones.

Sumario

- Abreviaturas
- Introducción
- Capítulo 1. Aproximación a los servicios públicos locales: concepto, formas de gestión y financiación
- Capítulo 2. Las contraprestaciones económicas exigibles a los usuarios por la prestación de servicios públicos locales: evolución legislativa y jurisprudencial.
- Capítulo 3. Las tasas en el ámbito local
- Capítulo 4. Los precios públicos en el ámbito local
- Capítulo 5. Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario en el ámbito local.
- Capítulo 6. Los precios privados en el ámbito local
- Capítulo 7. Aplicación práctica de las contraprestaciones exigibles a los usuarios de los servicios públicos locales más comunes
- Conclusiones
- Bibliografía

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



[Consejo Municipal de Personas Mayores de Vallanca](#)

AYUNTAMIENTO DE VALLANCA

Colección: Premios CEMCI, 18
ISBN-13: 978-84-16219-70-4

Resumen

El envejecimiento y la despoblación rural representan los principales desafíos demográficos que enfrentan varias regiones de España y Europa. Estos dos fenómenos se relacionan entre sí, ya que la despoblación rural contribuye al aumento del índice de vejez. A su vez, el envejecimiento agrava la despoblación y, en última instancia, experimenta mayores tasas de mortalidad.

El objetivo de esta obra es poner en relieve la relevancia del impulso de la participación política en el territorio de Vallanca mediante la creación y dinamización del Consejo Municipal de Personas Mayores de Vallanca. Un ejemplo de buenas prácticas municipales que demuestra que la conexión ciudadanía-administración pública se hace aún más necesaria en pequeños territorios donde la despoblación rural y el envejecimiento son un reto diario.

Sumario

- Índice
- Glosario
- CAPÍTULO 1. Introducción
- CAPÍTULO 2. El abordaje político del envejecimiento y la despoblación rural en términos de participación
- CAPÍTULO 3. El municipio de Vallanca
- CAPÍTULO 4. Red de Ciudades Amigables con las Personas Mayores.
- CAPÍTULO 5. Vallanca, Ciudad Amigable con las personas mayores.
- CAPÍTULO 6. El Consejo municipal de Mayores de Vallanca
- CAPÍTULO 7. El Consejo de Mayores de Vallanca y su vinculación con los ODS
- CAPÍTULO 8. Evaluación y seguimiento
- Conclusiones
- Referencias bibliográficas

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

ALENZA CARRO, SANTIAGO

“Códigos de conducta en el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial”, en: *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 70/2025, pp. 1-50.

ARGÜELLES BLANCO, ANA ROSA

“La gobernanza colectiva de la seguridad y salud en el trabajo”, en: *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 176/2025, pp. 81-118.

APARISI APARISI, MARI CARMEN

“El reconocimiento de la obligación de las subvenciones públicas. Problemática para su fiscalización”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº II Especial/2025, pp. 63-89.

ARIAS LOMBARDERO, JOSÉ ANTONIO

“Gobierno local inteligente y soberano: una propuesta estratégica para la implementación de IA de código abierto en la provincia de Lugo”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 67/2025, pp. 1-42.

BARREDO ARTIGUEZ, ÁNGEL

“El Reglamento Europeo de servicios digitales y la defensa de la democracia”, en: *Revista de Derecho Político*, nº 122/2025, pp. 295-326.

BLASCO ESCAPA, GABRIELA; MOZO MEDINA, DIEGO

“La tesorería municipal ante el reto del nuevo sistema de verificación de titularidad de cuentas”, en: *Cunial. Revista de Estudios Locales*, nº 287/2025, pp. 92-107-

BORRÀS-PENTINAT, SUSANA

“Balance global de la ambición europea por una contaminación cero: retos en la construcción de un entorno más limpio y saludable”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 136/2025, pp. 1-15.

BOSCH ROCA, NÚRIA; VILALTA FERRER, MAITE

“Organización territorial, competencias y financiación municipal: tres aspectos que deben ser analizados conjuntamente”, en: *Anuario de Hacienda Local*, nº 2/2025, pp. 11-43.

BOTO ÁLVAREZ, ALEJANDRA

“La transparencia en los órganos de relevancia constitucional balance y propuestas”, en: *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 119/2025, pp. 45-66.

BRAVO QUEIPO DE LLANO, ALBERTO

“Juicio de proporcionalidad en la aprobación de las ordenanzas locales. Anulación parcial de la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid por la STSJ de Madrid de 17 de septiembre de 2024”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1/2025, pp. 64-74.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, ÁNGEL

“Unas reflexiones sobre el cambio porcentual de reserva para vivienda protegida en la ordenación urbanística operado por la Ley por el derecho a la vivienda”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1/2025, pp. 75-81.

CANAL MUÑOZ, JOSÉ

- “Los conciertos como forma de gestión indirecta de los servicios públicos a las personas (Parte I)”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4/2025, pp. 130-148.
- “Los conciertos como forma de gestión indirecta de los servicios públicos a las personas (Parte II)”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 5/2025, pp. 105-135.
- “Los conciertos como forma de gestión indirecta de los servicios públicos a las personas (Parte III)”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2025, pp. 120-141.

CANTERO MARTÍNEZ, JOSEFA

“Transformación digital y derechos digitales de naturaleza laboral del empleado público local”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº I Especial/2025, pp. 44-52.

CARBONELL PORRAS, ELOÍSA

“Funcionamiento de los Plenos y adopción de acuerdos”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 68/2025, pp. 240-278.

CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO

“La representación del interesado en el procedimiento administrativo”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 65/2025, pp. 1-14.

CASANUEVA MURUÁIS, CARLA

“Principales ventajas y mayores riesgos de los sistemas de racionalización técnica de la contratación”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2025, pp. 92-103.

CASARES MARCOS, ANABELÉN

“Protección de datos, transparencia en materia de contratación pública y desafíos planteados por la estrategia europea de datos”, en: *Cunat. Revista de Estudios Locales*, nº 282/2025, pp. 52-73.

CASTILLO BLANCO, FEDERICO

“De la administración a la gestión: la necesidad de un nuevo marco institucional y profesional de gestión del empleo público en las entidades locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº I Especial/2025, pp. 116-126.

CÓRDOBA CASTROVERDE, DIEGO

“Reflexión sobre las sociedades mercantiles públicas y los convenios de colaboración”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 226/2025, pp. 13-32.

CORRAL SASTRE, ALEJANDRO

“La responsabilidad sancionadora de las administraciones públicas por la comisión de infracciones de protección de datos a examen: una revisión necesaria”, en: *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 68/2025, pp. 1-32.

CRUZ ÁNGELES, JONATÁN-

“El Código «reforzado» de la Unión Europea contra la desinformación: de la autoregulación a la co-regulación de la moderación de contenidos en plataformas digitales”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 139/2025, pp. 1-15.

CHINCHILLA PEINADO, JUAN ANTONIO

“A contracorriente. Una defensa del carácter normativo de los planes urbanísticos”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 375/2025, pp. 39-80.

DÍEZ SASTRE, SILVIA

“El futuro del sector público institucional local”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 68/2025, pp. 399-430.

FERNÁNDEZ DELGADO, ENRIQUE

“Los instrumentos de gestión de RRHH transformadores de la gestión pública local”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº I Especial/2025, pp. 76-86.

FERNÁNDEZ ROZAS, JOSÉ CARLOS

“El Acuerdo entre la UE y los Estados del Mercosur de 2024: oportunidades e inquietudes”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 132/2025, pp. 1-33.

FONDEVILA ANTOLÍN, JORGE

“La reiterada doctrina judicial sobre los límites en la valoración del mérito de la «experiencia» y su incumplimiento en los procesos de estabilización: lo que mal empieza mal acaba”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2025, pp. 53-64.

GÁLVEZ CONEJO, JOSÉ ISAAC

“Estudio sobre la actuación de la intervención ante diferentes supuestos en los que procedería informe de omisión de la función interventora o reparo suspensivo”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 65/2025, pp. 1-17.

GARCÍA DE CASTILLO PÉREZ DE MADRID, ALICIA

“Dotaciones económicas de las Corporaciones Locales a los grupos políticos: problemática, fiscalización por el Tribunal de Cuentas y su reciente reforma legislativa”, en: *Revista Española de Control Externo*, nº 79/2025, pp. 48-67.

GÓMEZ ZAMORA, LEOPOLDO J.; SÁNCHEZ PÉREZ, MIRIAN

“La obligación de los funcionarios públicos de residir en el municipio donde trabajan”, en: *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº 41/2025, pp. 305-349.

HERNÁNDEZ ANTOLÍN, CARMEN

“Consolidando la ciudadanía europea: desafíos de la UE y de España como Estado miembro en el próximo septenio”, en: *Diario La Ley*, nº 10780/2025, pp. 1-10.

LUCAS G., MENÉNDEZ CONCA

“La responsabilidad «penal» de las personas jurídicas: Análisis del requisito consistente en que el delito se haya cometido «en beneficio directo o indirecto» de la persona jurídica”, en: *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 63/2025, pp. 7-46.

MARTÍN VALERO, ANA ISABEL

“El complemento por maternidad de la pensión de jubilación en el régimen de clases pasivas: revisión de los actos administrativos consentidos y firmes”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 1/2025, pp. 1-6.

MONTOYA MARTÍN, ENCARNACIÓN

“40 años de prestación de servicios públicos locales en la LBRL”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 68/2025, pp. 171-211.

MORENO MARTÍNEZ, M^a DEL CARMEN

“El Algarrobico: estudio de un caso donde la protección de la ordenación del territorio y la restauración de la legalidad urbanística adquieren una especial dimensión en sede judicial”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 67/2025, pp. 1-25.

ORDÓÑEZ SOLÍS, DAVID

“El sistema tributario español a prueba del régimen europeo de ayudas de Estado: ¿misiles balísticos o fuegos de artificio?”, en: *Diario La Ley*, nº 10790/2025, pp. 1-16.

PAGÈS I GALTÉS, JOAN

“Las potestades tributaria y tarifaria de los entes instrumentales del sector público local”, en: *Tributos Locales*, nº 176/2025, pp. 56-133.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO

“La modificación, pretendidamente en aras de la seguridad jurídica, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, ¿llegará esta vez a término?”, en: *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, nº 192/2025, pp. 1-10.

PEÑA PITA, FERNANDO DE LA

“La inversión de la carga de la prueba en los procesos contencioso-administrativos sobre acoso laboral: STC 28/2025, de 10 de febrero”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 4/2025, pp. 1-3.

PÉREZ GONZÁLEZ, DAVID ENRIQUE

“Europa ante los nuevos retos del fenómeno globalizador como mecanismo potenciador de la solidaridad”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 134/2025, pp. 1-12.

RIVERO ORTEGA, RICARDO

“La función pública del futuro: ¿bots expertos en promptear?”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº I Especial/2025, pp. 35-43.

SOLER SANTOS, ENRIQUE

“Los límites a la transparencia en la contratación pública; en particular, la confidencialidad de los secretos empresariales”, en: *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº 41/2025, pp. 15-64.

VALLECILLO MORENO, FERMÍN

“Adelgazando al holding municipal. Racionalización de entes instrumentales mediante supervisión continua”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10/2025, pp. 39-53.

VIÑAS BOSQUET, JOSÉ P.

“Habilitación Nacional y servicio público. Necesidad y obligaciones”, en: *Cunial. Revista de Estudios Locales*, nº 285/2025, pp. 46-59.

ZATARAIN Y VALDEMORO, FRANCISCO JAVIER

“Control de legalidad y fiscalización del empleo público”, en: *Revista digital CEMCI*, n° 67/2025, pp. 1-37.

ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa

