

Revista digital CEMCI

Número 70: abril a junio de 2026

ISSN 1989-2470



**Diputación
de Granada**

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

- Esther María CASTELLANO MORENO-VAQUERIZO y Marc PALOMINO LLOPIS. Partidas que integran la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- María Dolores GUERRERO MUÑOZ. Aspectos prácticos del teletrabajo: especial incidencia en Andalucía.
- Silvia MUÑOZ PÉREZ: De la ley a los hechos, tejiendo la igualdad real desde la administración local. Políticas públicas innovadoras para la equidad de género.

3.- Trabajos de evaluación

- María Ángeles GUTIERREZ LORENZO. Descentralización local y gobierno abierto. Especial referencia a los distritos municipales.
- Gemma MASMIQUEL BOADA. El tratamiento presupuestario de las subvenciones en especie en las Entidades Locales.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales

8.- Novedades bibliográficas

9.- Actualidad Informativa

EDITORIAL

A lo largo de este año se está desarrollando el Plan General de Acción del CEMCI 2026, que 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 70 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 elaborado por Dña. Esther María CASTELLANO MORENO-VAQUERIZO, Tesorera del Ayuntamiento de Benicasim, y D. Marc PALOMINO LLOPIS, Vicesecretario del Ayuntamiento de La Vall d'Uixò, que nos ofrece un interesante artículo sobre las “Partidas que integran la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras”, con el objetivo de clarificar el concepto de coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra.

A continuación, se ha incluido un trabajo titulado “Aspectos prácticos del teletrabajo: especial incidencia en Andalucía” que ha sido elaborado por Dña. María Dolores GUERRERO MUÑOZ, Adjunta de Gestión Económica y Presupuestaria de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el que hace un recorrido de la regulación del teletrabajo en Andalucía desde la irrupción del virus COVID-19 hasta la actualidad.

Y para el cierre de la sección, se ha contado con colaboración de Dña. Silvia MUÑOZ PÉREZ, Técnica de Comunicación de la Diputación Provincial de Granada, que ha elaborado un artículo titulado “De la ley a los hechos, tejiendo la igualdad real desde la administración local. Políticas públicas innovadoras para la equidad de género”, en el que pone de manifiesto el importante papel que juegan las entidades locales para la consecución de la igualdad real.

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.

Abra la sección, el Trabajo de Evaluación de Dña. María Ángeles GUTIÉRREZ LORENZO, Jefa del Servicio de Fiestas Mayores del Ayuntamiento de Sevilla, titulado “Descentralización local y gobierno abierto. Especial referencia a los distritos municipales”, elaborado para obtener el Diploma de especialización en gestión pública local.

En segundo lugar, se ha seleccionado el Trabajo de Evaluación de Dña. Gemma MASMIQUEL BOADA, Jefa del Servicio de Control Interno de la Diputación de Gerona, elaborado para la obtención del Diploma de especialización en presupuestos y contabilidad local, en el que analiza el “El tratamiento presupuestario de las subvenciones en especie 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 70/2026

PARTIDAS QUE INTEGRAN LA BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS

Esther María CASTELLANO MORENO-VAQUERIZO

*Funcionaria de administración local con habilitación de carácter nacional,
Subescala de Intervención-Tesorería, categoría Superior.
Tesorera del Ayuntamiento de Benicasim*

Marc PALOMERO LLOPIS

*Funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional,
Subescala de Secretaría, categoría Superior.
Vicesecretario del Ayuntamiento de la Vall d'Uixò*

SUMARIO:

1. Resumen.
2. Introducción.
3. Enfoque en el sistema tributario local.
4. El ICIO, como fuente de financiación de las entidades locales.
5. Imposición y ordenación del ICIO y regulación mediante ordenanza fiscal para su implantación.
6. Marco normativo del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Diferencia con la Tasa por licencia urbanística.
7. La base imponible del ICIO, regulación legal.
 - 7.1. Criterios jurisprudenciales sobre partidas incluidas y excluidas.
 - 7.2. Criterios establecidos en las consultas vinculantes de la DGT y SGTL.
 - 7.3. Exclusiones consolidadas por la doctrina y jurisprudencia.
 - 7.4. Algunas interpretaciones jurisprudenciales autonómicas.
8. Conclusión.
9. Bibliografía.

1. RESUMEN

El artículo versa sobre las partidas que integran la base imponible del ICIO, con el objetivo de clarificar el concepto de coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra.

A través del análisis normativo y jurisprudencial, se exponen los criterios interpretativos consolidados para garantizar una correcta aplicación del impuesto y la práctica de las liquidaciones, evitando conflictos entre la Administración y los sujetos pasivos y, por consiguiente, la litigiosidad jurisdiccional.

2. INTRODUCCIÓN

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) es un tributo de titularidad municipal, de carácter potestativo, indirecto y real, que grava la realización, dentro del término municipal, de determinadas actuaciones materiales de transformación física del suelo o del vuelo. Su establecimiento no es obligatorio para los municipios, pero una vez acordado mediante el acuerdo de imposición y ordenación y la correspondiente ordenanza fiscal, se integra plenamente en su sistema de recursos tributarios propios.

Uno de los aspectos que genera mayor controversia en su aplicación práctica es la correcta determinación de la base imponible, especialmente en lo relativo a las partidas que deben integrarla.

La normativa reguladora del ICIO establece que la base imponible del impuesto se calcula atendiendo al coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, concepto jurídico indeterminado cuya interpretación ha sido objeto de un amplio desarrollo doctrinal y jurisprudencial.

En este contexto, resulta esencial delimitar con precisión qué partidas del presupuesto de ejecución material deben incluirse y cuáles deben excluirse, a fin de garantizar una correcta liquidación del impuesto y evitar conflictos entre la Administración tributaria y los sujetos pasivos.

El presente artículo tiene por objeto analizar las distintas partidas que integran la base imponible del ICIO, atendiendo tanto a la normativa aplicable como a los criterios interpretativos fijados por los tribunales y la doctrina fijada, con especial referencia a los elementos que suelen suscitar mayor debate en la práctica administrativa.

3. ENFOQUE EN EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL

La figura del ICIO se incluye dentro del sistema tributario local que, a su vez, se inserta dentro del modelo constitucional de autonomía territorial diseñado por la Constitución española de 1978. El artículo 137 CE reconoce la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses; el artículo 140 CE garantiza su autonomía y personalidad jurídica plena; y, de forma nuclear, el artículo 142 CE consagra el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales, estableciendo que deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La potestad tributaria local tiene su anclaje directo en el artículo 133.2 CE, conforme al cual las Corporaciones Locales pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Este inciso es esencial: las entidades locales no disponen de potestad tributaria originaria plena, sino derivada, en el marco definido por el legislador estatal, en virtud del principio de reserva de ley en materia tributaria (art. 31.3 CE)¹.

En desarrollo de este marco constitucional, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), reconoce en su artículo 4.1.b) la potestad tributaria y financiera de las entidades locales, y en su artículo 106.1 establece que tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

¹ Según sostiene Aníbarro Pérez (2003), el sistema tributario local se configura así mediante la confluencia de fuentes autónomas y heterónomas, donde la autonomía financiera de los ayuntamientos se manifiesta principalmente en la capacidad de concretar elementos esenciales como los tipos de gravamen dentro de los límites legales establecidos. ANÍBARRO PÉREZ, S. (2003). «El sistema tributario local a la luz de los principios de autonomía y suficiencia financiera». El Consultor de los Ayuntamientos, (21), págs. 3581-3601.

Esta autonomía se proyecta principalmente a través de la aprobación de ordenanzas fiscales (art. 106.2 LRBRL), en las que se concretan los elementos del tributo dentro de los márgenes fijados por la ley estatal.

La regulación sistemática de los recursos tributarios municipales se contiene en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que desarrolla el mandato constitucional del artículo 142 CE y configura el núcleo del sistema de financiación local.

4. EL ICIO, COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

El artículo 2 del TRLRHL establece la clasificación general de los recursos de las entidades locales, los cuales están constituidos por:

- Los procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Tributos propios, que se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos, así como los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Subvenciones.
- Precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Demás prestaciones de derecho público.

No obstante, la doctrina señala que, a pesar de esta enumeración legal, el sistema tributario local continúa asentado sobre bases preconstitucionales, lo que provoca que la disponibilidad real de recursos propios se encuentre alejado de las necesidades financieras actuales de los entes locales. Esto genera una situación en la que la suficiencia financiera sigue dependiendo sustancialmente de las transferencias y fuentes estatales².

² Desde una perspectiva técnico-jurídica, esta autonomía financiera formal presenta una "falta de correspondencia" con la realidad operativa. Como señala **Martín Queralt (2019)**, el sistema de ingresos permanece anclado en bases

Centrándonos en el ICIO, este tributo se encuadra en la tipología de impuestos prevista en el artículo 2.1.b) del TRLRHL.

El artículo 59 del TRLRHL distingue entre impuestos municipales de exacción obligatoria y potestativa, mientras que el artículo 20 y siguientes regulan las tasas, y los artículos 28 a 37 las contribuciones especiales.

Entre los impuestos obligatorios, esto es, que deben exigir necesariamente los municipios se encuentran:

- a) Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)
- b) Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
- c) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Los impuestos potestativos para los municipios son:

- a) Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)
- b) Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

Como se puede constatar, el ICIO puede operar como un instrumento de financiación municipal cuando la entidad local acuerda su establecimiento y regula adecuadamente sus elementos esenciales dentro del marco legal. No obstante, en términos agregados para el conjunto de los municipios de España (régimen común), el ICIO representa aproximadamente entre el 2% y el 3,5% de los ingresos totales de los presupuestos municipales.

En etapas de expansión inmobiliaria (como los años 2006-2007), el ICIO llegó a representar más del 10-12% de los ingresos de muchos ayuntamientos.

preconstitucionales, lo que genera una **dependencia estructural** de las transferencias estatales que actúan como un "referente inamovible" en la financiación local. Este desequilibrio evidencia la necesidad de una revisión profunda del modelo para garantizar que la disponibilidad de recursos propios sea coherente con el incremento de las responsabilidades de gasto asumidas por los entes municipales.

MARTÍN QUERALT, J. (2019). Autonomía financiera local. *Documentación Administrativa*, (6), págs. 16-25. Instituto Nacional de Administración Pública.

En la actualidad, su peso se ha estabilizado en niveles mucho más bajos debido a la moderación del sector y a que su tipo de gravamen está topado por ley en un máximo³.

5. IMPOSICIÓN Y ORDENACIÓN DEL ICIO Y REGULACIÓN MEDIANTE ORDENANZA FISCAL PARA SU IMPLANTACIÓN

Como hemos indicado anteriormente, el ICIO constituye una manifestación concreta de la potestad tributaria, si bien su creación y regulación estructural no es autónoma, sino derivada, en la medida en que corresponde al legislador estatal definir sus elementos esenciales. El municipio decide si lo establece o no —al tratarse de un impuesto potestativo— mediante el correspondiente acuerdo de imposición y ordenación del tributo y desarrollará su régimen a través de la ordenanza fiscal, dentro de los márgenes estrictamente fijados por la ley estatal, como marca el artículo 15 del TRLRHL.

El artículo 16 del TRLRHL exige que las ordenanzas fiscales que establecen tributos locales regulen, como mínimo, todos los elementos estructurales del tributo: hecho imponible, sujetos pasivos y responsables, beneficios fiscales (exenciones, reducciones y bonificaciones), base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota, período impositivo y devengo. Además, deben fijar los sistemas de declaración e ingreso y especificar la fecha de aprobación y la de inicio de aplicación.

Pueden incluir también normas complementarias previstas en el artículo 15.3 TRLRHL (normas de gestión, liquidación, inspección y recaudación, dentro del marco legal).

La aprobación de la ordenanza debe adoptarse simultáneamente al acuerdo de imposición del tributo. Si se modifica, el acuerdo debe recoger expresamente la nueva redacción de los preceptos afectados y las fechas de aprobación y entrada en vigor.

³ Ministerio de Hacienda y Función Pública: *Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales* (Estadísticas de Liquidación de Presupuestos).

Fundación Democracia y Gobierno Local: Informe *QDL64 - La financiación de los Gobiernos locales* (Febrero 2024).

En lo que respecta al procedimiento de aprobación y publicación de la ordenanza fiscal, debe atenderse a lo previsto en el artículo 16 del TRLRHL, que exige:

a) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento aprobando provisionalmente su establecimiento o modificación, en su caso.

b) Exposición al público por plazo de treinta días, como mínimo, mediante edictos que se deberán publicar en el Boletín Oficial de la Provincia (o de la CCAA uniprovincial). Asimismo, las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial para que los interesados puedan examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

c) Finalizado el plazo de información pública, se adoptará el Acuerdo definitivo que proceda, resolviendo las reclamaciones presentadas y la redacción definitiva de la modificación de la Ordenanza. En el caso de que no se hubiesen presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el Acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de Acuerdo plenario.

d) Publicación del acuerdo de aprobación definitiva, o del provisional elevado a definitivo, y del texto íntegro de la Ordenanza o de sus modificaciones en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial. La Ordenanza aprobada o su modificación no entrarán en vigor hasta que no se haya realizado esta publicación.

6. MARCO NORMATIVO DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS. DIFERENCIA CON LA TASA POR LICENCIA URBANÍSTICA

La regulación sustantiva del ICIO se contiene en los artículos 100 a 103 del TRLRHL. Es en estos preceptos es donde se delimita la naturaleza del impuesto, el hecho imponible, los sujetos pasivos, la base imponible, la cuota, el devengo y los aspectos esenciales de la gestión tributaria.

El artículo 100 TRLRHL define el hecho imponible en términos amplios, configurándolo como la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición.

La finalidad del ICIO es gravar una manifestación de capacidad económica vinculada al coste de ejecución material de la obra.

En cambio, la tasa por licencia urbanística encuentra su marco normativo en los artículos 20 y siguientes del TRLRHL. Las tasas son tributos vinculados a la prestación de un servicio público o a la realización de una actividad administrativa que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. En este caso, el hecho imponible es la actividad municipal de tramitación, control y otorgamiento de la licencia. Su fundamento no es la capacidad económica derivada de la obra, sino el coste del servicio administrativo prestado.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado esta compatibilidad al no apreciarse doble imposición, precisamente por la distinta naturaleza y presupuesto de hecho de cada figura tributaria⁴.

Desde el punto de vista jurídico no existe incompatibilidad entre ambos tributos, dado que responden a hechos imponibles distintos y autónomos. Es práctica habitual que numerosos ayuntamientos exijan de forma simultánea el ICIO y la tasa por licencia de obras cuando concurren los requisitos para su liquidación.

En el siguiente cuadro se exponen las principales diferencias:

⁴ **Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1998** (Roj: STS 3314/1998). En este pronunciamiento el Supremo afirma que el hecho imponible del ICIO —la realización de una construcción, instalación u obra— es distinto al de la tasa por licencia de obras o urbanística —la actividad municipal de control y concesión de la licencia—, de modo que ambos tributos pueden coexistir sin vulnerar el principio de no doble imposición por tratar objetos distintos.

Característica	Impuesto (I.C.I.O.)	Tasa por Licencia de Obras
Hecho Imponible	La realización material de cualquier construcción, instalación u obra dentro del municipio.	La actividad municipal de contraste de los proyectos con la legalidad urbanística para expedir la licencia.
Alcance	No incluye estudios previos, anteproyectos ni proyectos básicos o de ejecución.	Se basa fundamentalmente en el examen técnico de los proyectos y la actividad administrativa.
Momento del Devengo	Se devenga en el momento de iniciarse efectivamente la construcción o instalación.	Se produce cuando se inicia la prestación del servicio municipal o la actividad de control.
Independencia de la Licencia	El impuesto nace aunque la licencia no se haya obtenido, siempre que exista la obra.	La tasa es el presupuesto para que el Ayuntamiento realice la actividad técnica de verificación.
Efecto de no construir	La licencia faculta para realizar la obra pero no obliga; si no se hace la obra, no se consolida el impuesto.	Si el servicio se presta (revisión del proyecto), la tasa es procedente aunque el interesado decida no construir finalmente.

7. LA BASE IMPONIBLE DEL ICIO, REGULACIÓN LEGAL

La base imponible del ICIO ha permanecido en gran medida estable desde su creación en la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, centrada en el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra. Las reformas que se han producido a lo largo del tiempo han afectado, en su mayoría, a los tipos impositivos, bonificaciones, exenciones y gestión administrativa, pero no han alterado de forma sustancial la forma en que se calcula la base imponible.

Actualmente y conforme al artículo 102 del TRLRHL, la base imponible del ICIO está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquélla.

Por su parte, el presupuesto de ejecución estaría formado normalmente por costes directos, tales como mano de obra, materiales, gastos de amortización, conservación y funcionamiento de máquinas e instalaciones necesarias para realizar la obra. Así como los costes indirectos, entre los que podemos citar los gastos de oficinas, comunicaciones, talleres, almacenes, el coste del personal técnico y administrativo y otros imprevistos⁵.

La ley excluye expresamente de la base imponible el IVA y demás impuestos análogos de regímenes especiales, las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas con la construcción, instalación u obra, los honorarios profesionales, el beneficio empresarial del contratista y cualquier otro concepto que no integre estrictamente el coste de ejecución material (art. 102 del TRLRHL).

7.1. Criterios jurisprudenciales sobre partidas incluidas y excluidas

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha perfilado el alcance de la base imponible, estableciendo que deben incluirse únicamente los conceptos que figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y que carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada⁶.

Así, en la STS de fecha de 14 de mayo de 2010 (Roj: STS 2666/2010), se fija doctrina legal para el caso de parques eólicos, señalando que forman parte de la base imponible no solo las obras civiles necesarias, sino también todos los elementos esenciales para la captación de energía (como aerogeneradores o placas solares) que

⁵ El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Los impuestos Municipales Potestativos. Ismael Jiménez y Lucía Molinos Rubio (Banco de Conocimientos del INAP, 2011).

⁶ Sobre la cuantificación de la base imponible en parques eólicos, Calvo del Castillo sostiene que el hecho imponible del ICIO no se limita a la obra civil, sino que abarca aquellas instalaciones que, por sus dimensiones y efecto transformador del entorno, requieren de licencia urbanística. En este sentido, componentes como los fustes y las palas de los aerogeneradores deben incluirse en la base imponible al ser elementos externos y visibles que afectan el paisaje y el medio ambiente. Calvo del Castillo, V. (2003). *La base imponible del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras correspondiente a un parque eólico*. Informes de las asesorías jurídicas de los entes locales. Fundación Democracia y Gobierno Local. QDL, 1. Págs. 143-149.

figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada.

Esta doctrina se extiende a instalaciones fotovoltaicas por la STS de fecha 23 de noviembre de 2011 (Roj: STS 7630/2011) y de 9 de diciembre de 2011 (Roj: STS 8410/2011), que consideran incluidos en la base imponible todos los elementos integrados y esenciales para la producción de energía, aunque sean fabricados por terceros, siempre que no tengan independencia funcional y orgánica respecto de la instalación.

Por el contrario, quedan excluidos conceptos como el coste de gestión de residuos, estudios de impacto ambiental, partidas de control de calidad, seguridad y salud, y cualquier documento que, aunque tenga partida presupuestaria propia, no integre el coste de ejecución material de la obra.

En la STS de fecha 21 de junio de 1999 (Roj: STS 4363/1999), el Tribunal considera incluibles, en relación con una empresa del sector energético, las instalaciones eléctricas técnicas (cuadros, celdas, transformadores, equipos de distribución, control y protección), así como los elementos técnicos necesarios para el funcionamiento de la instalación, cuando no son meros bienes muebles independientes y se incorporan de forma estable y permanente a la obra. Asimismo, entiende incluidos los equipos e instalaciones que, junto con la obra civil, constituyen un todo único, funcional y técnicamente inseparable. El Tribunal subraya que estas partidas sí forman parte del coste real y efectivo de la obra, al ser imprescindibles para que la instalación cumpla su finalidad

La STS de fecha 5 de octubre de 2004 (Roj: STS 6199/2004), señala que la obra está integrada no sólo por partidas de albañilería (cimentación, estructura, muros perimetrales, forjados, cubiertas, tabiquería, etc.), sino que alcanza también a aquellas instalaciones, como las de electricidad, fontanería, saneamiento, calefacción, aire acondicionado centralizado, ascensores y cuantas normalmente discurren por conducciones empotradas, y sirven, además, para proveer a la construcción de servicios esenciales para su habitabilidad o utilización. En el caso expuesto, el Ayuntamiento ya había excluido correctamente, entre otras, las siguientes partidas: estudio de seguridad e

higiene, determinados elementos de instalaciones y equipamientos como electrobombas, muebles de fregadero, calentadores de agua, extintores, antenas y amplificadores, porteros automáticos y telefonillos, extractores, buzones o rótulos. Respecto de estas partidas, el Tribunal considera correcta su exclusión y no entra a revisarlas.

La STS de fecha 20 de febrero de 1995 (Roj: STS 8619/1995) aclara que el coste real y efectivo no comprende todos los desembolsos efectuados por el dueño de la obra, sino solo los que se integran en el presupuesto presentado para su visado, excluyendo los gastos generales y el beneficio industrial del contratista.

La STSJ de La Rioja 153/2004 de fecha 15 de marzo de 2004 (Roj: STSJ LR 219/2004) y la STS de fecha 18 de enero de 1995 (Roj: STS 8246/1995) confirman la exclusión de partidas relativas a control de calidad, seguridad y salud, así como de la maquinaria industrial que no sea parte integrante del presupuesto de ejecución material.

Se puede concluir que la base imponible del ICIO está constituida por el coste real y efectivo de la obra y este incluye todas las partidas que quedan integradas en la construcción, instalación u obra y que, sin estas, no tendría su razón de ser. Se trata de partidas que integran el presupuesto de ejecución material, siempre que sean necesarias para la obtención de la licencia urbanística y formen parte del proyecto de ejecución.

En consecuencia, se incluyen las partidas que:

1. Figuran en el proyecto para el que se solicita la licencia
2. Carecen de identidad propia respecto de la obra
3. Son elementos técnicos inseparables
4. Sirven para la habitabilidad o utilización del inmueble
5. Requieren licencia de obras o urbanística

En último término, cabe destacar la STS 273/2021, 25 de febrero de 2021 (Roj: STS 827/2021) que permite determinar si el Ayuntamiento puede modificar en la liquidación definitiva del ICIO el método de cálculo utilizado en la liquidación provisional (módulos de valoración por presupuesto de ejecución material), y si ese cambio permite incluir partidas no valoradas en la liquidación provisional. Se concluye

que, para la liquidación definitiva, tras la comprobación administrativa, la Administración puede determinar el coste real y efectivo, aunque haya variado respecto de la liquidación provisional empleada, siempre que dicho coste derive del presupuesto de ejecución material.

Este pronunciamiento refuerza que la base imponible se fija sobre el coste final de ejecución material real, y no sobre estimaciones puramente formales o módulos, no admitiendo la inclusión de partidas que no estuvieran contempladas en el presupuesto de ejecución material originario.

7.2. Criterios establecidos en las consultas vinculantes de la DGT y SGTI

Se referencian las consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos número V3251-20, de fecha 30 de octubre de 2020 (consulta relacionada con la reforma de las instalaciones de las entidades financieras y en relación con las partidas de costes de las pantallas de televisión, los terminales de trabajo, los recicladores, la instalación de intrusismo y seguridad, las cajas de seguridad y los cajeros automáticos) y número V0173-22, de fecha 3 de febrero de 2022 (consulta relacionada con la ampliación de la superficie de una fábrica y la instalación del equipo industrial correspondiente).

Queda reiterado que para incluir una partida en la base imponible del ICIO deben cumplirse dos requisitos:

- Que los elementos queden integrados en la unidad de obra de que se trate o sean necesarios para su ejecución.
- Que sirvan para proveer a la construcción, instalación u obra de servicios esenciales para su habitabilidad o utilización.

Se excluyen de la base imponible los elementos que, aunque se utilicen en el proceso de fabricación o actividad, no sean inseparables de la obra ni estén integrados en el proyecto para el que se solicita la licencia. En estos casos, solo se incluye el coste de su instalación, no el de adquisición de la maquinaria.

La Subdirección General de Tributos Locales, en consulta vinculante número V1840-07, de fecha 7 de septiembre de 2007 coincide con la doctrina jurisprudencial y doctrinal, declarando que se incluyen en la base imponible los elementos que figuren en el proyecto y sean inseparables de la obra, aunque hayan sido fabricados fuera de la misma, siempre que sean esenciales para la funcionalidad de la instalación y no tengan independencia funcional y orgánica.

La consulta vinculante número V1269-21, de fecha 6 de mayo de 2021 de la Subdirección General de Tributos Locales, referida a un apicultor en régimen trashumante y de autoconsumo que pretende trasladar sus instalaciones de forma provisional a otras localidades, precisa que si la instalación de colmenas está sujeta a licencia urbanística, puede existir hecho imponible del ICIO. Al tratarse de una instalación temporal, la base imponible del ICIO se limita al coste de instalación de las colmenas y elementos auxiliares, pero no al precio de adquisición de las colmenas, salvo que vayan a permanecer de forma permanente en el terreno.

Finalmente, en la más reciente consulta Vinculante Subdirección General de Tributos Locales V1024-25, de 20 de junio de 2025, se resuelven las dudas de una entidad sobre qué elementos de la reforma de un centro deportivo deben tributar en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). Para determinar si la nueva maquinaria y mobiliario del gimnasio deben tributar, la DGT establece dos condiciones acumulativas que deben analizarse:

1. Integración: Que los elementos queden integrados en la unidad de obra o sean necesarios para su ejecución, con vocación de permanencia y no como un montaje sustituible.
2. Esencialidad: Que sirvan para proveer servicios esenciales para la habitabilidad o utilización del local, independientemente de si son necesarios para la actividad económica específica (ya que el ICIO no grava la actividad, sino la construcción).

Como nota importante, se destaca que corresponde al órgano gestor del ayuntamiento analizar cada partida individualmente para verificar si cumple estos requisitos técnicos y urbanísticos según la normativa autonómica aplicable.

7.3. Exclusiones consolidadas por la doctrina y jurisprudencia

7.3.1. Gastos generales y beneficio industrial

En relación con los gastos generales y el beneficio industrial del contratista, a los que se refieren el art. 131 del 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, la jurisprudencia viene señalando que no se pueden incluir en la base imponible (STS de fecha 14 de mayo de 2010, Roj: STS 2666/2010).

A tal fin, estas partidas se deben excluir de la base imponible del ICIO cuando se acredite debidamente su existencia y cuantía.

La exclusión requiere que el beneficio industrial aparezca desglosado en el presupuesto, certificaciones de obra, facturas o contabilidad.

No es suficiente la simple mención porcentual o la existencia de documentos privados posteriores a la liquidación.

Estas partidas no miden la capacidad económica vinculada a la construcción, sino al volumen de negocio del constructor, lo que lo hace improcedente en la base imponible del ICIO (STS de fecha 31 de mayo de 2003, Roj: STS 3735/2003).

La carga de la prueba recae sobre el contribuyente y la omisión de ese desglose en los documentos no puede suplirse por manifestaciones de las empresas participantes ni por documentos ad hoc. (STSJ de Madrid número 745/2000, de fecha 17 de julio de 2000 -Roj: STSJ M 9724/2000- y número 473/2005 de fecha 20 de mayo de 2005- Roj: STSJ M 17274/2005-).

Si se pretenden deducir de certificaciones de obras, corresponde al obligado la carga de la prueba mediante aportación de facturas (STSJ Madrid número 693/2010, de fecha 24 de junio de 2010 -Roj: STSJ M 12451/2010-).

7.3.2. Estudio de seguridad e higiene en el trabajo

Se trata de un gasto ajeno al estricto coste el concepto de obra civil que no se puede integrar en la base imponible del ICIO aunque haya de incluirse en los proyectos de edificación y obras (STS de fecha 17 de noviembre de 2005, Roj: STS 8017/2005)⁷.

7.3.3. Otras partidas a excluir de la base imponible del ICIO

Los equipos, maquinaria e instalaciones contruidos por terceros fuera de la obra e incorporados a ella y que, por sí mismos, no necesitan licencia urbanística, salvo el coste de su instalación o colocación. Se excluye, por tanto, el coste de lo instalado.

La STS de fecha 18 de junio de 1997 (Roj: STS 4314/1997) apunta que entre las partidas que determinan el coste de ejecución material de la obra no se incluyen el coste de la maquinaria e instalaciones mecánicas (sí el coste de su instalación o colocación) y tampoco se incluye el coste de las instalaciones sobre la obra civil. Se remite a las sentencias de 24 de julio de 1999, 15 de abril de 2000, 16 de diciembre de 2003 y 30 de marzo de 2002.

El Tribunal Supremo insiste en la Sentencia de fecha 17 de noviembre de 2005 (Roj: STS 8017/2005) en la exclusión de la base imponible del ICIO del coste de la maquinaria e instalaciones mecánicas, salvo su instalación, indicando que por sí mismas no necesitan licencia urbanística, aunque precisen alguna otra autorización administrativa.

Se excluyen, por tanto, las partidas de costes relativas a maquinaria y aparatos con identidad propia mobiliario (mesas, sillas etc.), electrodomésticos móviles (televisiones, lavadoras etc.), adornos (cuadros, espejos etc.), material de oficina (ordenadores, impresoras etc.) y equipamiento, aunque se relacionen en el proyecto.

⁷ En cuanto a la inclusión en el presupuesto de ejecución material de la partida relativa a «seguridad e higiene en el trabajo», se ha dejado sentado ya en las sentencias de 15 de abril de 2000 y 16 de diciembre de 2003 que la partida de «seguridad e higiene en el trabajo», aunque haya de incluirse en los proyectos de edificación y obras, es un gasto ajeno al estricto costo del concepto de la obra civil y no puede integrar la base imponible del ICIO.

ROUANET MOSCARDÓ, J. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO): partidas no incluibles en el hecho imponible. *Diario LA LEY*. 4 de febrero de 2011, n.º 7562. Ref. D-47. Editorial LA LEY. Ref. LA LEY 124/2011.

7.4. Algunas interpretaciones jurisprudenciales autonómicas

7.4.1. Comunidad Autónoma Valenciana (TSJ)

La doctrina señalada anteriormente está consolidada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la normativa vigente.

La Sentencia número 10/2001 de fecha 12 de enero de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, ya resolvió un recurso de apelación contra la denegación del Ayuntamiento de Valencia de devolver parte del ICIO pagado por la construcción de un edificio en el jardín botánico.

La Sentencia declaró que tan sólo integran la base imponible del ICIO las obras para las que se solicitó licencia urbanística, siendo ajenas a la base imponible aquellas partidas que no integren el presupuesto de ejecución material de las obras.

En la sentencia número 31/2002 de fecha 2 de enero de 2002, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana resolvió las partidas a integrar en la base imponible del ICIO por la reparación del aire acondicionado y calefacción en un edificio público. La Sala aplicó la doctrina del Tribunal Supremo según la cual el objeto del ICIO no está constituido por el valor de lo instalado, sino por el coste de su instalación, y únicamente cuando esta instalación suponga una verdadera actividad de obra sujeta a licencia urbanística.

7.4.2. Madrid (TSJ)

Resulta de especial interés invocar la sentencia del STSJ Madrid 1227/2011, de 14 de julio de 2011 (Rec. 157/2011). Reitera la exclusión del BI y GG incluso cuando el presupuesto inicial no los desglosaba, pero permite la prueba posterior por el sujeto pasivo para deducirlos de la liquidación definitiva.

De esta forma, se indica que no existe una norma que obligue a detallar estas partidas en las facturas o presupuestos mercantiles de la misma forma que se exige con las cuotas de impuestos. Por lo tanto, la administración no puede rechazar la deducción

solo porque el desglose se presente de forma posterior al inicio de las actuaciones inspectoras.

7.4.3. Cataluña (TSJ)

Como pronunciamiento a destacar podemos citar la sentencia relevante: STSJ Cataluña 59/2018, de 23 de enero de 2018 (Rec. 26/2017). Esta resolución reitera que la base imponible está constituida por el coste de ejecución material, el cual incluye no solo la albañilería, sino todas las instalaciones que sirven para proveer servicios esenciales para la habitabilidad o utilización del inmueble.

El tribunal desestima la pretensión de la recurrente de excluir elementos que considera esenciales para la funcionalidad de la vivienda. Se incluyen, respecto al mobiliario de cocina y electrodomésticos, los muebles, encimeras, estantes, hornos, placas vitrocerámicas y campanas extractoras, al entender que se ensamblan al inmueble y son necesarios para que la construcción constituya una vivienda⁸.

Más reciente, cabe destacar la STSJ CAT 30/2025 de fecha 9 de enero de 2025. (Rec. Núm. 1630/2024), que ratifica que los siguientes conceptos no forman parte del "coste de ejecución material" y, por tanto, deben excluirse:

- Gastos Generales: Costes indirectos de estructura de la empresa constructora.
- Beneficio Industrial: El margen de ganancia comercial del contratista.

El núcleo del debate jurídico se centró en cómo y cuándo se deben probar estas exclusiones. Así, el tribunal acepta como válidos los "certificados de costes indirectos" emitidos por los contratistas y ratificados judicialmente, aunque sean documentos privados elaborados con posterioridad a la obra para desglosar conceptos que no figuraban detallados en las facturas iniciales.

⁸ La resolución alude, a su vez, a la sentencia nº 397/2012, de 12 de abril (rec. 302/2011) *"la decisión en torno a la integración de determinados elementos o maquinarias en la base imponible del ICIO dependerá de las circunstancias y, sobre todo, de la autonomía funcional de los referidos mecanismos"*

7.4.4. Cantabria (TSJ)

La STSJ Cantabria 350/2015, de 28 de septiembre de 2015 (Rec. Núm. 92/2015), establece como criterio de inclusión/exclusión la distinción entre los elementos esenciales y ornamentales. De esta forma, se incluyen en la base imponible aquellas instalaciones que son esenciales para la habitabilidad o utilización de la obra (electricidad, fontanería, saneamiento, ascensores, etc.) y se excluyen los elementos que no forman parte inseparable de la obra civil o que tienen un carácter puramente ornamental o decorativo y que pueden ser retirados sin menoscabo de la estructura, como es el caso de las lámparas y apliques.

En relación con el mobiliario (camas, mesas, sillas, etc.), el tribunal confirma debe quedar fuera de la base imponible, ya que no son necesarios para la ejecución de la obra en sí.

7.4.5. País Vasco (TSJ)

La STSJ 901/2012 del País Vasco de 21 de septiembre de 2012 (Rec. 138/2012) se centra en la sujeción al ICIO de obras portuarias y la determinación de su base imponible. El tribunal resuelve un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento contra una sentencia que anuló una liquidación del ICIO efectuada a la Autoridad Portuaria por la construcción de dos pabellones. La controversia principal radica en si estas obras, destinadas a almacenaje en zona portuaria, requieren licencia municipal y, por ende, si están sujetas al impuesto. El tribunal determina que las obras de nueva construcción realizadas por las Autoridades Portuarias en dominio público son obras públicas de interés general y no están sometidas a control preventivo municipal (licencia). Al no exigirse licencia, no se produce el hecho imponible del ICIO⁹.

⁹ La sentencia se expresa en los siguientes términos: con cita de la STS de 1 de febrero de 2005 (RJ 1.128) señala " tan solo las obras de " edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones", las que, según el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 40/98, de 19 de febrero , no están exceptuadas de licencia municipal pese a lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LPMM 27/92, de 24 de noviembre, y a las que no les resulta aplicable la excepción del control municipal a que se refiere el artículo 19.3 de la citada ley " y concluye que " en consecuencia, dado que la necesidad de previa licencia de obra no viene impuesta en el presente caso ni por la interpretación constitucional y jurisprudencial del artículo 19 de la LPMM, ni tampoco se destaca el supuesto de hecho que diese lugar a la necesidad del informe sobre observancia del Plan Especial a que se refiere su apartado 1..."

8. CONCLUSIÓN

Puede afirmarse que tanto la jurisprudencia como la doctrina en materia de determinación de la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) se encuentran claramente asentadas y consolidadas.

Los criterios jurisprudenciales y la doctrina establecida han sido ampliamente acogidos por la mayoría de los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas Comunidades Autónomas, y ha seguido fielmente la doctrina del Tribunal Supremo.

En consecuencia, estos criterios interpretativos son plenamente claros y vinculantes para las Administraciones Locales, tanto en la práctica de las liquidaciones definitivas del tributo como en las actuaciones de comprobación e inspección tributaria del ICIO, garantizando una aplicación homogénea del impuesto conforme a su naturaleza, finalidad y límites legales.

9. BIBLIOGRAFÍA

BATLLE GUILLÉN, C. "Partidas de costes a incluir en la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras correspondiente a las instalaciones con maquinaria, en las liquidaciones provisional o definitiva que se practiquen por dicho Impuesto". *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 22, ref. 3428/1999, p. 3428, 1999.

CABEZUELO VALENCIA, D. "El procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales: aspectos prácticos de su tramitación". *Haciendas Locales*. Editorial LA LEY, ref. 12406/2025, 1 septiembre 2025.

CALVO SALES, T. "El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras: la mayoría de edad del ICIO". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2007.

CANO MURCIA, A. "Jurisprudencia a mano sobre el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras". *El Consultor Urbanístico*. Editorial Aranzadi LA LEY, ref. LA LEY 9157/2016, 2016.

GÓMEZ MELERO, J.G. "El impuesto de construcciones, instalaciones y obras". En: MORENO GONZÁLEZ, Saturnina y SÁNCHEZ LÓPEZ, María Esther (dirs.). *El ordenamiento tributario y presupuestario local: Análisis interno y*

comunitario. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 345-375. ISBN 978-84-1169-389-9, 2023.

PRIETO ROMERO, C. "El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las entidades locales". *Revista digital CEMCI*, n.º 43. ISSN 1989-5453, julio-septiembre 2019.

SÁNCHEZ GARCÍA, N. *Tributos Locales. Comentarios y casos prácticos*. Madrid: Centro de Estudios Financieros. ISBN 978-84-454-4543-3, 2023.

SANTANDRÉU MONTERO, J.A. *Reflexiones sobre el impuesto sobre construcciones, instalaciones u obras*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie Claves del Gobierno Local, n.º 4. ISBN 84-609-7875-3. Disponible en: <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/>, 2005.

ASPECTOS PRÁCTICOS DEL TELETRABAJO: ESPECIAL INCIDENCIA EN ANDALUCÍA

María Dolores GUERRERO MUÑOZ

*Adjunta de Gestión Económica y Presupuestaria
de la Cámara de Cuentas de Andalucía*

SUMARIO

1. Introducción.
2. Evolución normativa.
3. Requisitos para la aplicación del teletrabajo.
 - 3.1. Potestad de autoorganización de la Administración.
 - 3.2. Contenido competencial del puesto de trabajo.
 - 3.3. Carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados.
 - 3.4. Necesidad de autorización expresa.
 - 3.5. Compatibilidad con la modalidad presencial.
 - 3.6. Derechos y deberes establecidos para las partes. Evaluación del cumplimiento.
4. Aplicación del teletrabajo en las entidades locales andaluzas.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El teletrabajo supone una revolución en la forma de entender el trabajo, que apareció en la década de los años 70 y en Europa a partir del año 1995, con la publicación de la «Guía europea para el teletrabajo: un marco para la acción» y especialmente en el año 2002, cuando se acordó, con los agentes sociales¹, un Acuerdo Marco sobre el

¹ En concreto con la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa (UNICE), la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UNICE/UEAPME) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP).

Teletrabajo². Ahora bien, en el caso español, ha sido el contexto generado por la pandemia derivada del virus COVID-19 el que provocó el acuerdo entre los diferentes agentes sociales y la Administración Pública con el Real Decreto-ley 28/2020 de 22 de septiembre, de trabajo a distancia³, pero que, en todo caso, resultaba de aplicación al ámbito privado⁴.

Por otro lado, es importante fijar una delimitación clara entre trabajo a distancia y teletrabajo, definiéndose el segundo como “aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación”⁵. Como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, el teletrabajo es una subespecie del trabajo a distancia.

En ese contexto, en Andalucía existió, en primer lugar, un Pacto de la Mesa Sectorial de Negociación de la Administración General de la Junta de Andalucía, de 25 de septiembre de 2020 que regula el trabajo a distancia con carácter voluntario y de forma compatible con el presencial. Posteriormente, la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía (LFPA en adelante), regula, en su artículo 37, el teletrabajo y las modalidades de prestación del servicio.

En estos momentos, se encuentra en tramitación un proyecto de decreto, por el que se regula el teletrabajo en la Administración de la Junta de Andalucía, que ha sido objeto de información pública en el año 2025 y que analizamos a lo largo del presente trabajo, si bien por la reducida extensión del mismo, nos centraremos en los aspectos que consideramos más relevantes.

² Un desarrollo de este aspecto se encuentra en “Aspectos sociológicos del teletrabajo: calidad del trabajo digital y riesgos laborales”, LAHERA SÁNCHEZ, A., NEGRO MACHO, A. y TOVAR, F.J. del libro *El trabajo a distancia*, La Ley, 2001.

³ En el ámbito laboral, ya existía el precedente de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que modificó el artículo 13 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, para desarrollar el trabajo a distancia (artículo que posteriormente fue modificado para remitir el ejercicio de esta forma de realización de la actividad a los términos recogidos en el Real Decreto-ley 28/2020 mencionado).

⁴ Así se recogía en el ámbito de aplicación de su art. 1, indicándose, además, en su Disposición Adicional Segunda que “*Las previsiones contenidas en el presente real decreto-ley no serán de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se regirá en esta materia por su normativa específica*”.

⁵ En la redacción actual del art. 47 bis.1 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

2. EVOLUCIÓN NORMATIVA

En la regulación del teletrabajo que hay destacar el elemento de la voluntariedad que está presente en la configuración de su ejercicio, en una doble vertiente, dado que afecta tanto a la Administración como al empleado, y que se refleja en distintos momentos; y que, de optarse por el mismo, conlleva una serie de obligaciones para ambas partes.

En España, las primeras referencias legales al teletrabajo las encontramos en el ámbito privado, si bien en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, el teletrabajo como tal solo se cita en la Exposición de Motivos.

Posteriormente, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia se menciona el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo al que nos referimos anteriormente, y entre los aspectos que tiene en cuenta, hace referencia, precisamente, a la voluntariedad, en el art. 5, con la denominación “Voluntariedad del trabajo a distancia y acuerdo de trabajo a distancia” y podemos destacar los siguientes aspectos:

- Carácter voluntario para la persona trabajadora y para la empleadora, entendiéndose que la negativa del trabajador a teletrabajar, no puede ser causa justificativa de la extinción de la relación laboral ni de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo.
- Se acompaña de un aspecto formal, en cuanto requiere la firma del acuerdo de trabajo a distancia.
- Se reviste de una cierta flexibilidad, en cuanto puede formar parte del contrato inicial o acordarse en un momento posterior, y, además, tiene carácter reversible.

Apenas un año después de dictarse el Real Decreto-ley mencionado, se publicó la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, cuyo artículo 5 reproduce el mismo contenido que hemos visto anteriormente.

Por otro lado, en el ámbito público, se dictó el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Precisamente el art. 1 “Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre” introduce un nuevo artículo 47 bis en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP en adelante), que se denomina “Teletrabajo”.

Se establece así un marco regulador básico para todas las Administraciones Públicas, considerando también las competencias exclusivas del Estado⁶. Ahora bien, esta escueta regulación ha llevado a la doctrina a considerar⁷ que se trataría más bien de una declaración de intenciones, dando oportunidad, de esta manera, a que las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus organizaciones públicas, en uso de sus potestades de autoorganización (tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 29/2020)⁸. El elemento positivo que podemos encontrar de esta escueta regulación es la posibilidad de adaptación del régimen de teletrabajo a cada administración, en función de factores como la prestación de servicios públicos o atención directa a la ciudadanía.

Pero, además, el art. 47.bis del TREBEP en su n° 2 recoge: “Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio”. Ahora bien, en cuanto a cuál es el alcance de dicha negociación, la doctrina considera que sería en el ámbito del art. 37 del

⁶ No hay que olvidar que precisamente el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, según su Disposición final primera “Habilitación competencial”, menciona que “*Las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios; al amparo del artículo 149.1.7.ª de la Constitución, por lo que se refiere a la legislación laboral, y al amparo del artículo 149.1.13.ª de la Constitución, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

⁷ En este sentido ALMONACID LAMELAS, V.: “Regulado el teletrabajo para las AAPP: el nuevo artículo 47 bis del TREBEP”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n° 11, 2020

⁸ Además, de acuerdo con la Disposición Final Segunda, se otorgaba un plazo de seis meses para las administraciones públicas que debieran adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en el real decreto-Ley.

texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público⁹, sin poder interferir en las potestades de autoorganización de las Administraciones Públicas.

En este marco que estamos analizando se incardina la posibilidad de muchos ayuntamientos que han adoptado ya sus acuerdos normativos o que la Junta de Andalucía regule el régimen del teletrabajo que aplicará a sus empleados, que analizaremos a continuación¹⁰.

Otro aspecto que debemos destacar es que el art. 47.bis del TREBEP recoge en su nº 5 “El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo”.

Como características más relevantes de la regulación estatal nos encontramos con que se reconoce este aspecto de voluntariedad tanto para la administración como para el empleado, pero ligado al cumplimiento de otros requisitos y de una serie de obligaciones, que aun con el carácter de mínimos, se enmarca su ejercicio. Y en este sentido, podemos destacar:

1. Corresponde a una potestad de autoorganización de la Administración.
2. Compatibilidad con el contenido del puesto de trabajo y las necesidades del servicio.
3. Posibilidad de realización fuera de las dependencias de la Administración y mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.
4. Carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados.
5. Se reviste de un aspecto formal, en cuanto se requiere autorización expresa.
6. Compatibilidad con la modalidad presencial.

⁹ En este sentido se pronuncia JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº V, 2021.

¹⁰ Igualmente otras comunidades autónomas ya han regulado el teletrabajo en sus administraciones: Asturias -Decreto 9/2023 de 3 de febrero-, Madrid -Decreto 79/2020, de 16 de septiembre-, Galicia -Orden de 14 de diciembre de 2020-, Baleares -Decreto 3/2023 de 6 de febrero-, Aragón -Orden HAP/320/2021 de 31 de marzo-, y Cataluña -Decreto 77/2020 de 4 de agosto-. Un análisis comparativo lo encontramos en GRIJALBO FERNÁNDEZ, L.: “Teletrabajo y riesgos laborales en la Administración Pública (1)”, *Actualidad Administrativa*, nº 6, Sección Administración del siglo XXI, Junio 2023, La Ley.

7. Reconocimiento de derechos y obligaciones, tanto para el empleado, como para la administración.

3. REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DEL TELETRABAJO

Centrándonos en la regulación que se contiene en art. 37 de la Ley de la Función Pública en Andalucía y el desarrollo que se ha realizado en el borrador de decreto (art. 4 “Características del teletrabajo”), pasamos a analizar los aspectos fundamentales de la regulación.

3.1. Potestad de autoorganización de la Administración

La jurisprudencia de los distintos tribunales superiores de justicia¹¹ ha venido considerando que la concesión de la prestación de servicios a distancia es una potestad discrecional, dentro de la potestad de autoorganización, que atribuye a las Administraciones Públicas la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, de acuerdo con el mandato contenido en art. 103.1 de la Constitución española. Se trata de descartar la arbitrariedad o desviación de poder.

Dentro, por tanto, de esta potestad de autoorganización, el art. 37.1 de la LFPA sitúa a la modalidad presencial como forma ordinaria de prestación del servicio, junto con la cual se menciona la modalidad a distancia, que se articula a través del teletrabajo.

Asimismo, en el borrador de decreto que estamos analizando en el art. 17, al definir la modalidad de teletrabajo general se indica “...en aquellos puestos que, en el

¹¹ Precisamente la Sentencia del TSJ de Andalucía de fecha 5 de octubre de 2023 (rec. n° 1826/2021) se pronuncia sobre la denegación que se produjo de la solicitud de teletrabajo de dos funcionarios de prisiones, argumentándose en base a “...la información de carácter personalísimo y por tanto especialmente protegida de aquellos a quienes afecta, por lo que las redes informáticas donde se almacenan y gestionan tales datos deben tener accesos que siempre y en todo lugar garanticen la estanqueidad y la imposibilidad de intrusiones espúreas, lo que es incompatible con el otorgamiento de permisos para que los funcionarios que por razón de su cargo deban trabajar con dichas aplicaciones informáticas y lo hagan desde lugares o equipos fuera del control de la Administración penitenciaria”. En el mismo sentido, se pronuncian las Sentencias del TSJ de Galicia de 22 de enero de 2025 (rec. n° 278/2024), del TSJ de Castilla-La Mancha de 26 de enero de 2024 (rec. n° 295/2021) y del TSJ de Andalucía (sede de Sevilla), de 7 de febrero de 2024 (rec. n° 349/2023) que, además, analizaba la solicitud de una empleada que trabajaba en la asesoría en materia de urbanismo que comprendía funciones de atención e información ciudadana.

ejercicio de las potestades de autoorganización las Administraciones Públicas han declarado susceptibles de ser prestados mediante la modalidad de trabajo a distancia...”.

Por otro lado, la elección de esta modalidad se otorga con una serie de objetivos, destacándose como principal, que contribuya a una mejor organización del trabajo. La importancia que se da a este aspecto en la Ley de la Función Pública de Andalucía se encuentra en el germen de la modificación operada por esta Ley, en cuanto que, en su art. 4, cuando se relacionan los “Principios de actuación” se recoge: “La ordenación y regulación de la función pública andaluza se basa en los siguientes principios y fundamentos de actuación”, indicándose, en su letra r) “Fomento del teletrabajo como medida que contribuya a una mejor organización del trabajo”.

Ello es coherente con lo que ya se exigía en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, donde se indicaba que “El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento” (nº 2 del art. 47.bis del TREBEP), aludiéndose también a esta “mejor organización del trabajo” en el segundo párrafo del art. 37.3 de la LFPA.

Y, por otro lado, la voluntariedad, tiene relación con la determinación de si el teletrabajo es un derecho de los empleados públicos. La doctrina se inclina por considerar¹² que, más que un derecho del empleado público, es una modalidad de prestación de servicios, que depende de las condiciones de los puestos de trabajo, y la organización de una administración cada vez más digitalizada. Ahora bien, si no puede configurarse como un derecho subjetivo, de igual manera tampoco puede configurarse como un deber de su ejercicio en los puestos de trabajo susceptible de prestarse en dicha modalidad, dado el carácter voluntario que ello presenta.

El tratamiento dado por la jurisprudencia ha ido en el sentido de considerar que no es un derecho absoluto del empleado público¹³. Ahora bien, el personal laboral que

¹² Seguimos en este aspecto a CASTILLO BLANCO, F.: “Procedimiento de autorización y duración del teletrabajo” en AA.VV. (Dir. CASTILLO BLANCO F. y MALDONADO MOLINA J.A.) *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Dykinson S.L., 2024.

¹³ En este sentido, la St. del TSJ de Castilla y León de 25 de mayo de 2022 (rec. nº 640/2021) donde se recoge: “Ha de reiterarse que el teletrabajo no es una forma ordinaria de prestación de servicios, no un derecho absoluto del empleado público”; igualmente la St. del TSJ de Castilla y León de 24 de noviembre de 2022 (rec. nº 276/2022).

presta servicios en las administraciones públicas, goza de una ventaja, desde el momento en que, si el ejercicio del teletrabajo tiene la característica de condición más beneficiosa, su supresión debe seguir los cauces de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo¹⁴.

3.2. Contenido competencial del puesto de trabajo

El art. 37 de la LFPA en su nº 2 al definir del teletrabajo establece dos requisitos que acumulativamente deben cumplirse:

- a) Que el contenido competencial del puesto de trabajo pueda realizarse mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación y fuera de las dependencias de la administración.

En cuanto a los puestos de trabajo que pueden beneficiarse de este tipo de modalidad de prestación de servicios, no se mencionan en la normativa, debiendo quedar, por tanto, a las disposiciones que se establezcan, previa negociación colectiva (art. 37.2 de la LFPA)¹⁵. En el art. 7 del borrador de decreto se relacionan tanto los puestos de trabajo que pueden desarrollarse mediante esta modalidad como los que no. Los puestos que no van a poder desarrollarse a través del teletrabajo obedecen a las siguientes causas:

- Puestos que desempeñen funciones y tareas de dirección, coordinación o supervisión de equipos de trabajo¹⁶.
- Los puestos de las oficinas de registro físico y atención e información presencial a la ciudadanía¹⁷. Esto es coherente con la regulación andaluza, en tanto se preveía “garantizándose la atención presencial a la ciudadanía respecto a aquellos servicios en que así se establezca” (art. 37.2 de la LFPA)¹⁸. Como señala la

¹⁴ Destacamos la Sentencia 00385/2024 del Juzgado de lo Social nº 1 de Oviedo de 2 de septiembre de 2024 en relación con una demanda presentada por una arquitecta municipal.

¹⁵ En la norma estatal se establece la exigencia de que habrán de fijarse “criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio” (arts. 47.bis nº 2 del TREBEP).

¹⁶ Si bien en el art. 7.1.k) se admite que de forma coyuntural se pueda realizar teletrabajo “cuando concurran razones de carácter organizativo, por eventuales puntas de trabajo o por redacción de informes, planes, proyectos o programas que requieran una puntual utilización de esta modalidad”.

¹⁷ Aunque se admite la posibilidad en el mismo artículo de que “No obstante, aquellos puestos cuyas tareas sean sustituibles por atención telefónica o telemática podrán ser desempeñados fuera de las dependencias de la Administración, desde una ubicación diferente a la del centro de trabajo habitual”.

¹⁸ En el mismo sentido, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 29/2020 se indicaba “Se garantiza en todo caso la atención directa presencial a la ciudadanía”.

doctrina, este aspecto es muy importante, puesto que se tiene que garantizar una prestación eficaz de servicios a la ciudadanía, además, con la calidad y transparencia requeridas¹⁹.

- Puestos cuyas funciones y tareas conlleven necesariamente la prestación de servicios cuyo desempeño efectivo solo quede garantizado con la presencia física de la persona empleada en el centro o lugar de trabajo.

Además del cumplimiento del requisito de que se trate de funciones y tareas del puesto, se tienen que dar una serie de criterios organizativos que debe reunir el puesto para poder ser ejercicio en régimen de teletrabajo, que se relacionan en el art. 8 del borrador de decreto y una serie de requisitos estructurales que se relacionan en el art 11. Esto es coherente con la exigencia que establece la norma estatal de que estas funciones han de ser llevadas a cabo mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación; para lo cual, se impone una obligación a la Administración, en tanto que la misma “...en los términos que se establezcan reglamentariamente, proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad los medios tecnológicos necesarios para su actividad” (art. 37.3 tercer párrafo de la LFPA)²⁰.

Ello sin perjuicio de la falta de concreción de los “medios tecnológicos” lo que, en la práctica, puede suponer dudas respecto al material que entraría dentro de esa obligación. En todo caso, esta obligación se incluye en el art. 11.1.b) del borrador del decreto, incluyendo el mínimo de medios tecnológicos que se han de facilitar²¹.

Pero también conlleva una obligación para el empleado, en cuanto supone la capacidad de disponer de las competencias digitales necesarias para el desempeño de su trabajo con estas tecnologías. Es más, en el borrador de decreto se establece la necesidad de un certificado en competencias digitales como requisito subjetivo para la concesión del teletrabajo (art. 9.f).

¹⁹ JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *op. cit.*

²⁰ Reproduciendo de esta forma lo que ya recogía el nº 4 del art. 47.bis del TREBEP: “La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad”.

²¹ Que consiste básicamente en aportar un equipo informático dotado de los sistemas que defina la Administración en función de la disponibilidad tecnológica y la seguridad, acceso a diversas herramientas y servicio de soporte.

El segundo requisito que se establece en el art. 37.2 de la LFPA es que el trabajo pueda realizarse fuera de las dependencias de la Administración, si bien no se concreta nada en cuanto a las características del lugar donde se lleve a cabo esta prestación de servicios, solo al cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales (art. 37.4 de la LFPA)²².

Por tanto, se refleja también el elemento de la voluntariedad, en cuanto el lugar donde se lleva a cabo el teletrabajo, es elegido por la persona que teletrabaja, lo cual se ha recogido en similares términos en el borrador de decreto (art. 36), debiendo indicarse el lugar elegido cuando se presenta la solicitud de prestación de servicios en régimen de teletrabajo. Lo que sí se establece es que tiene que cumplir con una serie de condiciones²³, y hemos de tener en cuenta que, la distancia al lugar de trabajo, en todo caso, le debe permitir acudir en el supuesto de que, por necesidades del servicio, el empleado fuera requerido²⁴.

Esto también tiene otra consecuencia para la administración, en el sentido de que un mismo espacio o dependencia sea utilizada por varios empleados que asisten presencialmente a su puesto de trabajo en diferentes días, lo que puede dar lugar a la liberación, reorganización de superficies y la implantación de los edificios administrativos multifuncionales²⁵.

b) Que sea compatible con las necesidades del servicio.

En la regulación andaluza, se hace mayor incidencia en este aspecto que en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público. Por un lado, la realización del teletrabajo se supedita a las necesidades del servicio (“y siempre que las necesidades del servicio lo permitan” -art. 37.3 de la LFPA-).

²² En los mismos términos que el art. 47 bis.3 del TREBEP.

²³ En el art. 36 se recoge “El lugar de teletrabajo deberá cumplir con la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales, prestando especial atención a la ergonomía y a los aspectos psicosociales y organizativos”.

²⁴ El art. 35.5 del borrador de decreto recoge “5. Por necesidades del servicio debidamente justificadas, con una antelación mínima de diecisiete horas al inicio de la jornada en que deba producirse la incorporación, podrá ser requerida la presencia en el centro de trabajo del personal que preste servicios a distancia”.

²⁵ AMENÓS ÁLAMO, J.: “El teletrabajo y la desamortización del siglo XXI” en AA.VV. (Dir. CASTILLO BLANCO F. y MALDONADO MOLINA J.A.), *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Dykinson S.L., 2024.

Esta exigencia también se ha recogido en el borrador de decreto (art. 4), pudiendo dar lugar, incluso, a la suspensión temporal de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo (art. 40) o a la revocación (art. 41).

Por otro lado, el art. 37.3 de la LFPA hace referencia, también, a la exigencia de otro requisito, que es el de las necesidades organizativas (“estará supeditado a las necesidades organizativas y del servicio en los términos que reglamentariamente se establezca”).

Pero además, este requisito de necesidades del servicio puede llevar incluso a que, por necesidades del servicio debidamente justificadas, se puede requerir la presencia en el centro del trabajo del personal que preste servicios a distancia²⁶.

Consideramos que en la normativa de desarrollo deberían concretarse los elementos para considerar este requisito de necesidades del servicio, para que no pueda ser utilizado de forma arbitraria por la Administración, sin perjuicio de que, tal y como ha sido recogido por la jurisprudencia, “las necesidades del servicio constituyen un concepto jurídico indeterminado, y es a la Administración a quien corresponde, en cada caso concreto, acreditar el presupuesto de hecho y los motivos que justifican su apreciación, deviniendo, en caso de no hacerlo, ineficaz la decisión por falta de la motivación”²⁷.

c) Requisitos subjetivos.

El art. 9 del borrador de decreto exige la concurrencia de una serie de requisitos entre los que destacamos la situación administrativa en que se tiene que encontrar el personal que teletrabaja (servicio activo), como a la experiencia previa en régimen de teletrabajo. Y, además, debemos tener en cuenta, en todo caso, que el teletrabajo se otorga a la persona con carácter individual, por lo que si cesa en su puesto de trabajo, quien

²⁶ Así se recoge en el anteriormente mencionado art. 35.5 del borrador del decreto, estableciéndose como requisito que el requerimiento se efectuó con una antelación mínima de diecisiete horas al inicio de la jornada en que deba producirse a incorporación.

²⁷ Fundamento Jurídico Primero de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 26 de enero de 2024 (rec. nº 295/2021).

pueda ocuparlo posteriormente no adquiere de forma automática la consideración de persona teletrabajadora (art. 4.5 del borrador de decreto).

3.3. Carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados

El carácter de voluntariedad que hemos referido anteriormente se encuentra presente en numerosos apartados del borrador de decreto; de forma que, una vez autorizado el teletrabajo, tiene carácter reversible. Esta característica entronca con el hecho de que no es un derecho absoluto, por lo que puede ser reversible, tanto a petición del empleado, como cuando por parte de la Administración se considere que se dan una serie de circunstancias.

En este sentido en el art. 42 del borrador de decreto se recoge como uno de los motivos de finalización de la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, la renuncia²⁸.

Por otro lado, en la normativa se indica que se quiebra esta voluntariedad “en supuestos excepcionales debidamente justificados”. Estos supuestos, además de la situación de la crisis sanitaria que llevó a la reducción drástica de los desplazamientos, pueden darse en otras ocasiones, como señala la doctrina²⁹, tales como nuevas restricciones a la movilidad general debido a un alto índice de contaminación, una catástrofe natural, o bien la realización de obras que inhabiliten temporalmente una sede administrativa o impidan el acceso a ella. El borrador del decreto ha previsto estas circunstancias en el art. 29 “Modalidad excepcional de teletrabajo por causas organizativas de duración determinada” y en el art. 48 “Prestación de servicios en situaciones excepcionales o especiales”.

²⁸ Si bien tendrá una serie de consecuencias ya que “la persona teletrabajadora no podrá solicitar de nuevo el teletrabajo hasta que finalice el plazo establecido en la resolución por la que se le concedió, salvo que acredite causas debidamente justificadas de dicha renuncia”.

²⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M.: SÁNCHEZ MORÓN, M.: “El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones locales”, Cuadernos de Derecho Local, nº 58, febrero 2022, menciona (pág. 70) que en el Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid se prevé expresamente que se pueda requerir el pase a teletrabajo no solo en caso de confinamiento o distanciamiento social obligatorio por razones de salud, sino también cuando se active el protocolo anticontaminación de la ciudad de Madrid o una alerta meteorológica por circunstancias adversas (como sucedió en el caso de la tempestad de nieve “Filomena”).

Asimismo, el carácter de reversibilidad quiebra en uno de los supuestos que se recoge en el borrador de decreto, y es en el supuesto de la modalidad de teletrabajo excepcional por causas organizativas de duración indeterminada (art. 31), que hace referencia a puestos de trabajo que, en las relaciones de puestos de trabajo, se prevé como característica esencial que la actividad de la persona trabajadora se desarrolle en la modalidad de teletrabajo. De esta forma, en el nº 3 del mencionado artículo se recoge, de forma taxativa “Determinado que un puesto se desarrollará en esta modalidad de teletrabajo, el personal que ocupe el mismo no podrá renunciar a dicha modalidad”.

3.4. Necesidad de autorización expresa

En el art. 37.3 de la LFPA se exige que “La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada”.

En el desarrollo de este precepto, se recogen numerosas referencias en el borrador de decreto a la resolución de autorización, siendo en el art. 38 donde se recoge el procedimiento de reconocimiento de la prestación de servicio en la modalidad de teletrabajo y la documentación que se debe de acompañar, entre la que destacamos el “documento de compromisos”³⁰, en tanto que la eficacia de la resolución de autorización del teletrabajo quedará vinculada al cumplimiento de su contenido. Asimismo, en el mencionado artículo, entre otros aspectos, se regula el plazo para que se dicte la resolución³¹, pasado el cual, se entiende estimada la solicitud por silencio administrativo. De esta forma, se acoge el mismo criterio que en la regulación de otras comunidades autónomas como Baleares, Aragón o Cataluña³².

También se establece que, si la autorización es desestimada, deberán expresarse los motivos. Ello es congruente con la normativa³³ y con pronunciamientos

³⁰ Se define en el art. 5 letra i) como “es el documento en el que la persona teletrabajadora y la supervisora formalizan el consenso relativo a los objetivos y metas del puesto de trabajo y a los compromisos de ejecución y condiciones del desempeño. Su contenido deberá establecerse entre ambas y someterse posteriormente a informe favorable de la persona superior jerárquico, en caso de ser distinta de la supervisora”.

³¹ Se recoge en el nº 5 del mencionado artículo: “El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de dos meses a contar desde la presentación de la solicitud, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria única. Este plazo se reducirá a un mes en los casos de solicitudes presentadas por motivos de salud y por violencia de género o acoso”.

³² CASTILLO BLANCO, F.: “Procedimiento de autorización y duración del teletrabajo”, *op. cit.*

³³ Art. 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

jurisprudenciales, que vienen exigiendo que la solicitud de teletrabajo no se puede denegar de forma arbitraria o discriminatoria ni concederse en contra de las necesidades del servicio³⁴.

Pero además, en la regulación que se ha recogido en el borrador de decreto, en la modalidad de teletrabajo general se establece que la concesión es revisable en el plazo de un año desde la autorización, con periodicidad anual (art. 17), además de contemplar supuestos de revocación de la resolución de autorización (art. 41) y de finalización por renuncia del interesado y otras causas (art. 42). Por otro lado, en cuanto a la duración, en el art. 34 se recoge que será prorrogable por periodos máximos de un año, siempre que no haya cambios en las condiciones de trabajo y la evaluación haya sido favorable, pudiéndose solicitar tantas prórrogas como se desee.

3.5. Compatibilidad con la modalidad presencial

La potestad de autoorganización de que goza la Administración también se refleja en las condiciones del ejercicio; la Ley de la Función Pública de Andalucía menciona, en su art. 37.1 que “la modalidad presencial, que será la forma ordinaria de prestación del servicio, y la modalidad a distancia, que se articula a través del teletrabajo”³⁵.

En el borrador de decreto de la Junta de Andalucía se establecen dos clases de teletrabajo (art. 16): el general (cuyo porcentaje puede ser entre un mínimo de un cuarenta por ciento y un máximo de un ochenta por ciento de la jornada semanal, de acuerdo con el art. 18) y el excepcional, por motivos de salud, por violencia de género o acoso, y por causas organizativas que a su vez puede ser de duración determinada o indeterminada.

De esta forma, se opta por lo que se ha denominado “modelo mixto o híbrido”³⁶. Además, esta regulación tan escueta supone, como señala la doctrina³⁷, que esta

³⁴ En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de enero de 2025 (nº rec. 278/2024) que cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2006.

³⁵ De esta forma se recoge el contenido del art. 47.bis.2 del TREBEP donde se indicaba que el teletrabajo “*será compatible con la modalidad presencial*”, y lo dispuesto en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 29/2020, según la cual, la modalidad de trabajo no se consideraría como ordinaria. Y, por otro lado, dentro de las formas en que se puede desarrollar el trabajo a distancia, se opta por el teletrabajo.

³⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *op. cit.*

³⁷ ALMONACID LAMELAS, V.: *op. cit.*

modalidad de trabajo no se considera ordinaria ni absoluta. Es más, esta compatibilidad es necesaria, no solo por motivos de eficacia en la prestación de los servicios, sino porque también es importante que cada empleado se integre y se considere integrado en la organización, y su relación tanto con superiores, compañeros y subordinados³⁸.

3.6. Derechos y deberes establecidos para las partes. Evaluación del cumplimiento

El art. 37.4 de la LFPA establece que “El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable...”³⁹.

Respecto a esta cuestión en el borrador de decreto, además de la declaración general que se hace en el art. 4 cuando se indican las características del teletrabajo, se dedica el Capítulo IV “Derechos y deberes”: en el art. 14 se relaciona el catálogo de derechos de la persona teletrabajadora, mientras que en el art. 15 se mencionan los deberes.

Asimismo, la prestación del teletrabajo está inexorablemente unida a la evaluación del cumplimiento, que, tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del borrador del decreto, “debe aplicarse a la totalidad de las personas empleadas públicas y tiene una doble dimensión, como deber y derecho”⁴⁰. Y para el cumplimiento de este objetivo, se tiene que establecer en el documento de objetivos y evaluación del cumplimiento, que es el instrumento de planificación, seguimiento y control de la actividad y productividad de la persona teletrabajadora⁴¹.

Al igual que mencionamos respecto al documento de compromisos, este documento de objetivos también se anexa a la resolución de concesión del teletrabajo y su eficacia quedará vinculada a la evaluación del cumplimiento⁴². También se establece

³⁸ En este sentido también se manifiesta SÁNCHEZ MORÓN, M.: *op. cit.*

³⁹ En los mismos términos que el art. 47.bis.3 del TREBEP.

⁴⁰ La obligación de evaluación del cumplimiento se recoge en el n° 2 del art. 47.bis del TREBEP y en el n° 3 segundo párrafo del art. 37 LFPA.

⁴¹ El contenido se recoge en el art. 5 “Definiciones” letra j).

⁴² Destacamos el análisis realizado por JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *op. cit.*

la obligación de cumplimentar con carácter mensual un documento de evaluación de los resultados obtenidos y de la actividad realizada.

Por otro lado, si bien por la extensión de este trabajo no podemos analizar todos los derechos y obligaciones que se establecen⁴³, existen algunos aspectos que vamos a destacar y que se recogen en el art. 4 del borrador del decreto, al definir las características del teletrabajo, en cuanto se indica: “se garantizarán las condiciones exigidas en materia de prevención de riesgos laborales, de privacidad y de protección y confidencialidad de los datos”.

Como hemos indicado anteriormente, tanto en la normativa estatal como en la autonómica, se hace referencia a la necesidad de respetar la normativa de prevención de riesgos laborales⁴⁴. Esto supone que la Administración Pública tiene que planificar la actividad preventiva para eliminar o controlar y reducir los riesgos, lo que conlleva, a su vez, el deber del empleado de realizar la evaluación de riesgos laborales del personal de la Administración Pública⁴⁵. Precisamente el art. 36 del borrador de decreto se ocupa de la prevención de riesgos laborales, indicando que “1. El personal empleado público tendrá derecho a una adecuada protección en materia de seguridad y salud en el teletrabajo, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, con especial atención a los factores psicosociales ligados al tecnoestrés y al aislamiento social”⁴⁶.

En el mismo sentido, también se establece otra obligación para el empleado, en tanto se le exige completar un cuestionario de prevención de riesgos laborales y la adopción de medidas correctoras al puesto de trabajo que, en su caso, se le haya podido imponer, siendo responsabilidad de la persona empleada pública la adopción de las medidas preventivas específicas que se le indiquen⁴⁷.

⁴³ Un análisis pormenorizado lo encontramos en VIDA FERNÁNDEZ R.: “Régimen de prestación de servicios en el teletrabajo: derechos y obligaciones” en AA.VV. (Dir. CASTILLO BLANCO F. y MALDONADO MOLINA J.A.), *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Dykinson S.L., 2024.

⁴⁴ A este respecto, destacamos el trabajo efectuado por MALDONADO MOLINA, J.A.: “La prevención de riesgos laborales en el teletrabajo del sector público” en AA.VV. (Dir. CASTILLO BLANCO F. y MALDONADO MOLINA J.A.), *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Dykinson S.L., 2024.

⁴⁵ GRIJALBO FERNÁNDEZ, L.: *op.cit.*

⁴⁶ Las facultades de la administración para llevar a cabo las comprobaciones son de tal calado que se recoge que el servicio de prevención, previa comunicación a la persona interesada y contando con su permiso cuando se trate de su domicilio o del de una tercera persona física, podrá accederse al lugar desde el que se lleva a cabo la prestación de servicios en régimen de teletrabajo para su valoración presencial (art. 36.4 2º párrafo del borrador de decreto).

⁴⁷ La importancia de implantar las mismas tiene tal carácter que su inobservancia se penaliza con la revocación de la autorización para teletrabajar (art. 36.4 del borrador de decreto).

Otro aspecto que se destaca en el articulado del borrador de decreto es la preocupación por la protección y la confidencialidad de los datos, exigiéndose el cumplimiento de la normativa, debiendo aparecer los mecanismos que garantizarán la misma en el documento de compromisos y siendo una de las materias en las que el personal tiene derecho a recibir formación.

Asimismo, con relación a los derechos, en el art. 37.5 de la LFPA se recogía la garantía del derecho a la desconexión digital y al descanso necesario, adecuando esta previsión al contenido del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público⁴⁸, garantizándose en el art. 14 del borrador en la letra b) del nº 1⁴⁹.

Y también entre los derechos, en el art. 37 del borrador se relacionan una serie de actividades de formación que deben impartirse por el Instituto Andaluz de Administración Pública, tanto a las personas teletrabajadoras como al personal supervisor y superior jerárquico.

4. APLICACIÓN DEL TELETRABAJO EN LAS ENTIDADES LOCALES ANDALUZAS

En cuanto a la aplicación en las entidades locales, debemos destacar que, a raíz de la pandemia del año 2020, empezó a dictarse normativa y a adoptar esta forma de prestación de servicios en muchos municipios, y si bien después hemos asistido a una cierta vuelta a la presencialidad, sin embargo, las experiencias positivas que se vislumbraron en la realización del teletrabajo, está llevando a que cada vez sean más las entidades en las que se está regulando esta modalidad de prestación de servicios, y de diversa dimensión⁵⁰.

⁴⁸ La Disposición Adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, introdujo un apartado j) bis en el artículo 14, relativo a los derechos individuales de los empleados públicos, reconociendo, para todos ellos, el derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como el derecho a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

⁴⁹ Lo que es importante garantizar, ya que tal y como recoge GRIJALBO FERNÁNDEZ, L.: *op.cit.* la hiperconectividad puede ser responsable de importantes riesgos psicosociales.

⁵⁰ Centrándonos en las entidades locales andaluzas, encontramos variada regulación tanto en Diputaciones Provinciales como en municipios pequeños y medianos.

Por otro lado, el teletrabajo tiene una serie de ventajas para favorecer el empleo, como una herramienta para facilitar el mismo especialmente en los pequeños municipios⁵¹, y los que se encuentren alejados de grandes núcleos de población.

Esta regulación se está llevando a cabo en el marco que hemos analizado del art. 47 bis del TREBEP, y dentro del ámbito de autoorganización del que gozan las entidades locales. En cuanto al instrumento a través del cual se puede llevar a cabo la regulación, a priori no se exige ninguno, pero teniendo en cuenta que se trataría de una regulación que nacería con vocación de permanencia, se considera conveniente que se hiciera a través de un reglamento, siendo el órgano competente para su aprobación el Pleno o la Junta de Gobierno Local, dependiendo del régimen en que se encuentre el municipio⁵².

Por otro lado, como indicamos anteriormente, esta regulación estaría sujeta a negociación colectiva, si bien debemos tener en cuenta las peculiaridades que se pueden presentar en municipios de pequeña dimensión en que no cuentan con órganos de representación sindical.

Otro aspecto que debemos destacar en la regulación es el art. 47.bis del TREBEP que recoge, en su nº 5: “El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo”, lo que destacamos porque es habitual en muchos ayuntamientos que al personal laboral se aplique un convenio laboral específico⁵³.

En todo caso, la realización del teletrabajo estará condicionada por el grado de digitalización que se haya alcanzado en la correspondiente entidad; el acceso a las herramientas ofimáticas; el acceso a las aplicaciones informáticas empleadas en la unidad administrativa de la que dependan; y el servicio de soporte y atención necesario en relación con las herramientas y los medios puestos a disposición de la persona.

⁵¹ En este sentido, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 28/2020 se hacía referencia al aumento de las posibilidades de empleo, optimizar la relación entre el tiempo de trabajo y vida personal y familiar, favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural y ahorro de costes en los desplazamientos.

⁵² Lo que dependerá de que nos encontremos en un ayuntamiento de régimen común -Pleno según el art. 123 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)- o de gran población -Junta de Gobierno Local, según el art. 127.1.a) de la LRBRL-.

⁵³ Ahora bien, tal y como señala SÁNCHEZ MORÓN, M.: *op. cit.* no incluye al personal de las entidades del sector público estatal, autonómico y local con personalidad jurídica de derecho privado, tales como sociedades mercantiles o fundaciones, que han de aplicar la legislación laboral al respecto.

Precisamente por la dificultad que se puede presentar para la implantación de esta forma de prestación del servicio, la doctrina⁵⁴ ha señalado la posibilidad de la asistencia de la FEMP y de las Diputaciones provinciales a los municipios.

En cuanto a la aplicación de los requisitos que exige el art. 47 bis del TREBEP, tendrá que garantizar, en todo caso, la atención directa a la ciudadanía y la prestación de los servicios públicos⁵⁵, teniendo en cuenta las características de las administraciones locales en la prestación de servicios públicos, el hecho de ser la administración pública más cercana al ciudadano, y que no todos los ciudadanos tienen la posibilidad de comunicarse por medios telemáticos con la administración. Esto supone, en la práctica, una heterogeneidad de regulación en las distintas entidades, dado que se pretende adaptar la normativa a sus circunstancias concretas, si bien solo señalaremos algunos aspectos en este estudio.

En el desarrollo del teletrabajo se tiene que determinar el porcentaje de la jornada que se prestará bajo esta modalidad, encontrándonos diversas opciones⁵⁶: pudiendo ser el 20 % de la jornada, es decir, a un día semanal en algunos municipios⁵⁷; el 40%, lo que supone dos días a la semana⁵⁸ o incluso los cinco días de la semana⁵⁹.

En cuanto a los puestos cuyas funciones son susceptibles de ser realizadas a través del teletrabajo, como hemos visto anteriormente, será necesario tener en cuenta las características específicas y los medios requeridos para su desempeño, habida cuenta de los servicios que se prestan por las entidades locales; en las diferentes regulaciones se relacionan, entre otras, las de registro, conserjería, información y atención a la ciudadanía, los adscritos a los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, apertura o cierre de instalaciones, control de abastos, mantenimiento de edificios, instalaciones y vehículos,

⁵⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local”, *op.cit.*

⁵⁵ En este sentido, en el art. Quinto del Reglamento de la Diputación de Sevilla se recoge: “*las Áreas determinarán las necesidades ordinarias de cada servicio, con indicación del número mínimo de personas que deben permanecer de forma presencial en el Servicio/ Centro de trabajo para la mejora y eficiencia en la prestación de servicios, que deberá ser comunicado al Área de Empleado/ a Público*”.

⁵⁶ Diversos ejemplos de regulaciones en entidades locales los encontramos en MAURI MAJÓS, J.: La adaptación de las normas locales sobre el régimen jurídico del teletrabajo, *Anuario del Gobierno Local*, 2020; Fundación Democracia y Gobierno Local.

⁵⁷ Diputación de Almería (si bien puede ser ampliado a dos días) y Ayuntamiento de Granada (aunque puede ser ampliable hasta un 40% en circunstancias debidamente motivadas, o incluso puede llegar al 100%).

⁵⁸ Ayuntamientos de San Juan de Aznalfarache, Motril y La Oliva y Diputación de Cádiz.

⁵⁹ En la regulación de la Diputación de Córdoba se establecen tres niveles, a los que se otorgan diferentes días en los que se puede realizar el teletrabajo.

servicios sociales, cementerio, enseñanza, servicios de seguridad y emergencias, los que ejercen funciones de dirección, coordinación y supervisión, los de naturaleza eventual, los que han sido proveídos a través de un procedimiento de libre designación, y como cláusula de cierre, aquellos cuya prestación efectiva solo se garantiza con la presencia física de la persona trabajadora⁶⁰.

Otros requisitos que también se exigen en las diversas regulaciones son los siguientes:

- Estar en la situación de servicio activo y no tener una autorización o un reconocimiento de compatibilidad con otro puesto de trabajo⁶¹. En algunas ocasiones, a un determinado personal se le imponen restricciones para no disfrutar del teletrabajo, como se aplica a los trabajadores cuyo vínculo laboral resulte de planes y programas de empleo⁶², o incluso otro tipo de restricciones ligadas al tiempo de la relación contractual con la entidad⁶³.
- Haber desempeñado efectivamente el puesto de trabajo que se pretende desarrollar en régimen de teletrabajo u otro de contenido similar durante el tiempo necesario para garantizar un correcto conocimiento de las funciones a desempeñar, el establecimiento de una dinámica de trabajo y la cobertura de las relaciones con las personas con las que se haya de interactuar en el correspondiente equipo de trabajo⁶⁴.
- Tener los conocimientos informáticos, teóricos y prácticos, que garanticen la aptitud para el desarrollo de la actividad, así como, en su caso, la protección de los datos objeto de tratamiento y la seguridad en los sistemas de comunicaciones⁶⁵.
- Disponer de un espacio de trabajo adecuado a las funciones a desempeñar y el conocimiento de las medidas adecuadas en materia de prevención de riesgos laborales para la adaptación y desempeño del puesto de trabajo virtual⁶⁶.

⁶⁰ Reglamento del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache.

⁶¹ Acuerdo de la Diputación de Córdoba.

⁶² A este respecto Reglamento del Ayuntamiento de Peñaflores.

⁶³ En este sentido se recoge en el Reglamento de la Diputación de Cádiz.

⁶⁴ Reglamento del Ayuntamiento de Alcalá la Real.

⁶⁵ Reglamento del Ayuntamiento de Motril.

⁶⁶ Reglamento de la Diputación de Cádiz y normativa interna de la Diputación de Sevilla.

- Cumplir las medidas de seguridad en los equipos informáticos, para lo cual se prohíbe el acceso a internet mediante redes públicas o incluso pudiéndose instalar un software específico en el equipo que se utilice para el acceso a los Sistemas de Información⁶⁷.

Y otro aspecto que podemos destacar, respecto a la crítica que recogimos anteriormente de la falta de concreción de los medios que debía aportar la administración, es que en alguna regulación se exige que el empleado disponga de un ordenador para la realización del teletrabajo⁶⁸; o en otras, que se intentará proporcionar, pero siempre supeditado a la que se disponga de cantidad suficiente para cubrir esta demanda⁶⁹.

En cuanto a los efectos de no dictar la resolución de concesión, en diversas regulaciones se opta por otorgar efectos desestimatorios⁷⁰.

5. CONCLUSIONES

A raíz de la regulación en materia de teletrabajo contenida en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público y en la Ley de la Función Pública de Andalucía se ha establecido un marco donde destaca el elemento de la voluntariedad, en una doble vertiente, tanto en lo que afecta a la Administración como al empleado, y sin que suponga un derecho para el mismo.

Asimismo, el teletrabajo se ha configurado como una modalidad de prestación de servicios (compatible con la modalidad presencial), y, por tanto, dentro de la potestad de autoorganización de cada Administración Pública, lo que ha supuesto una heterogeneidad en la regulación, tal y como hemos analizado en el borrador de decreto en el ámbito de la Junta de Andalucía y la regulación que se aplica a las entidades locales de Andalucía.

En todo caso la realización del teletrabajo tiene que ser compatible con el contenido del puesto de trabajo y con las necesidades del servicio, sin que en ningún caso

⁶⁷ Así se recoge en la regulación de la Diputación de Sevilla.

⁶⁸ Esta exigencia viene establecida en la regulación de los Ayuntamientos de Peñaflor, La Roda de Andalucía y La Oliva.

⁶⁹ Ayuntamientos de San Juan de Aznalfarache y Motril y Diputaciones de Almería y Cádiz.

⁷⁰ Regulación en los Ayuntamientos de La Roda de Andalucía, Peñaflor y Motril.

sea un derecho subjetivo del empleado, haciendo uso de tecnologías de la información y comunicación, en el lugar que elija la persona que teletrabaja y en el marco de un procedimiento que requiere autorización expresa, teniendo en todo caso carácter reversible. La prestación del teletrabajo está condicionada al mantenimiento de los requisitos que se establecen, debiendo ser positiva la evaluación del cumplimiento.

Y todo ello teniendo en cuenta la necesidad de cumplir tanto los derechos como los deberes que se establecen para la Administración y para el empleado, donde tiene un papel fundamental la prevención de riesgos laborales, la protección de datos y el derecho a la desconexión digital.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, V. "Regulado el teletrabajo para las AAPP: el nuevo artículo 47 bis del TREBEP". *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 11, 2020.

AMENÓS ÁLAMO, J. "El teletrabajo y la desamortización del siglo XXI". En: AA.VV. (dirs. CASTILLO BLANCO, F. y MALDONADO MOLINA, J.A.). *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*. Dykinson S.L., 2024.

CASTILLO BLANCO, F. "Procedimiento de autorización y duración del teletrabajo". En: AA.VV. (dirs. CASTILLO BLANCO, F. y MALDONADO MOLINA, J.A.). *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*. Dykinson S.L., 2024.

GRIJALBO FERNÁNDEZ, L. "Teletrabajo y riesgos laborales en la Administración Pública (1)". *Actualidad Administrativa*, n.º 6, Sección Administración del siglo XXI. La Ley, junio 2023.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. "La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local". *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º V, 2021.

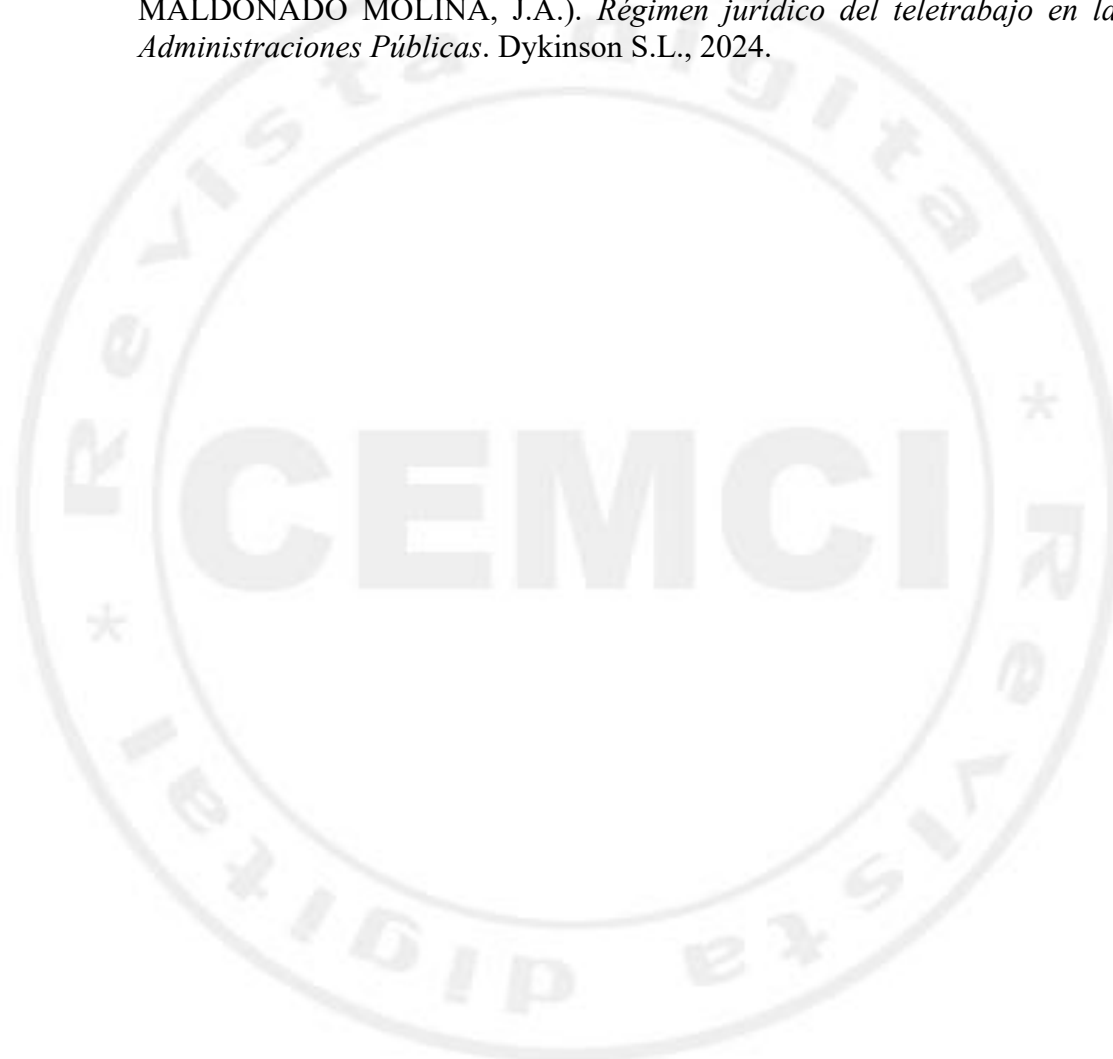
LAHERA SÁNCHEZ, A.; NEGRO MACHO, A. y TOVAR, F.J. "Aspectos sociológicos del teletrabajo: calidad del trabajo digital y riesgos laborales". En: *El trabajo a distancia*. La Ley, 2001.

MALDONADO MOLINA, J.A. "La prevención de riesgos laborales en el teletrabajo del sector público". En: AA.VV. (dirs. CASTILLO BLANCO, F. y MALDONADO MOLINA, J.A.). *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*. Dykinson S.L., 2024.

MAURI MAJÓS, J. "La adaptación de las normas locales sobre el régimen jurídico del teletrabajo". *Anuario del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020.

SÁNCHEZ MORÓN, M. "El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones locales". *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 58, febrero 2022.

VIDA FERNÁNDEZ, R. "Régimen de prestación de servicios en el teletrabajo: derechos y obligaciones". En: AA.VV. (dirs. CASTILLO BLANCO, F. y MALDONADO MOLINA, J.A.). *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*. Dykinson S.L., 2024.



DE LA LEY A LOS HECHOS, TEJIENDO LA IGUALDAD REAL DESDE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. POLÍTICAS PÚBLICAS INNOVADORAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

Silvia MUÑOZ PÉREZ

*Técnica de Comunicación
Diputación Provincial de Granada*

SUMARIO:

Introducción.

1. Fundamentos conceptuales y terminología para la igualdad en el ámbito municipal.

1.1. De la igualdad formal a la igualdad material.

1.2. Estructuras sociales de la desigualdad y usos del tiempo.

1.3. La pirámide de la violencia de género como herramienta analítica.

2. Transversalización de género, estrategia dual y herramientas de gestión.

2.1. El origen e institucionalización del Mainstreaming.

2.2. Metodología para el diseño de planes de igualdad locales.

2.3. Presupuestos con perspectiva de género e indicadores de diagnóstico.

3. El rol estratégico de los gobiernos locales y su marco normativo.

3.1. La proximidad como valor estratégico de transformación.

3.2. Bloque normativo de aplicación local: internacional, nacional y municipal.

Conclusiones.

Anexo de abreviaturas.

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

La igualdad de género constituye un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía de forma global, tal como queda de manifiesto en el ODS 5 de la Agenda 2030. En este escenario transformador,

las entidades locales desempeñan un papel crucial al configurarse como la administración pública más cercana a las personas; un espacio idóneo para implementar políticas públicas innovadoras que sirvan de modelo de gestión institucional.

Como empleada pública comprometida con la igualdad real en el seno de la administración considero que existe una necesidad indudable de dotar a las corporaciones locales de una visión estratégica renovada, superando los límites de la igualdad meramente formal para consolidar una igualdad material y efectiva.

El presente artículo tiene como objetivo principal conceptualizar y sistematizar las herramientas de liderazgo y las metodologías aplicadas que permiten institucionalizar la perspectiva de género de manera integral en la administración pública local.

Propongo una revisión teórica y el desglose de mecanismos prácticos —tales como los presupuestos con enfoque de género, los indicadores sociales desagregados y los planes de igualdad—, con la intención de guiar al personal técnico y político en el diseño de intervenciones sostenibles y realistas.

Mi fin último es garantizar que las políticas de equidad dejen de ser acciones sectoriales o aisladas y pasen a impregnar transversalmente la totalidad de las áreas de la gestión pública de las entidades locales.

1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TERMINOLOGÍA PARA LA IGUALDAD EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

1.1. De la igualdad formal a la igualdad material

“Principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones” así define la Real Academia de la Lengua la Igualdad.

Sin embargo, hay una distancia entre la igualdad formal, la que viene del reconocimiento jurídico, la igualdad ante la ley, y la igualdad material, la del día a día.

La igualdad que deben aplicar las entidades locales para que la real y la formal estén lo más cerca posible es sobre la que aborda este curso.

La jurista y teórica Catharine MACKINNON (1987)¹ en su obra "Teoría de la Dominación" explica que el derecho ha sido construido desde una perspectiva masculina (androcentrismo) y por tanto el abordaje de la igualdad formal mantiene ese enfoque.

MACKINNON sostiene que tratar a hombres y mujeres por igual en una sociedad donde las mujeres parten de un espacio de subordinación solo contribuye a la perpetuación de la ausencia de igualdad.

Desde ese razonamiento es del que partimos para abordar la necesidad de gestionar las políticas de las entidades locales con el planteamiento de corregir la desigualdad real, logrando mayores grados de equilibrio entre hombres y mujeres porque desde una convivencia equilibrada es desde donde se logran las mayores cuotas de bienestar de una sociedad.



¹ MACKINNON, Catharine. Hacia una teoría feminista del Estado, 1ª ed. Madrid: Cátedra, 1987

1.2. Estructuras sociales de la desigualdad y usos del tiempo

Para realizar un abordaje de intervención que logre el equilibrio en la vida del municipio, debemos conocer los mecanismos invisibles que sostienen la desigualdad estructural.

Este es un breve glosario de terminología básica para entender los términos que permiten el análisis de la igualdad:

- **Patriarcado:** Entendido, siguiendo a LERNER (1986), como un sistema histórico-social de dominación masculina sobre las mujeres, que se transmite de generación en generación a través de las instituciones (incluidas las administraciones locales).
- **Sexo-Género:** Siguiendo a RUBIN (1975), el sexo define las características biológicas, mientras que el género constituye la construcción social de roles y valores. Como sentenció BEAUVOIR (1949)²: "No se nace mujer, se llega a serlo" (p. 13). Al ser una conducta aprendida, la desigualdad de género puede ser desaprendida desde la educación y las políticas locales.
- **Androcentrismo:** Es la visión del mundo que sitúa al hombre como parámetro de todas las cosas. En la entidad local, esto se traduce en pensar las políticas únicamente desde las necesidades de los hombres: diseñar servicios, horarios o mobiliario urbano pensando únicamente en el modelo de vida masculino.
- **Brecha de género e interseccionalidad:** La brecha mide la distancia de acceso a los recursos. No obstante, aplicando a CRENSHAW (1989), la desigualdad no es homogénea, sino que se cruza de forma interseccional con la edad, la clase social o la discapacidad. Sirva como ejemplo que un ayuntamiento innovador no puede ofrecer la misma solución a una mujer joven universitaria que a una mujer mayor, inmigrante y dependiente.
- **Techo de cristal y suelo de barro:** Conceptos acuñados por LODEN (1987) se refiere a las barreras invisibles (prejuicios, falta de conciliación...) que impiden a

² BEAUVOIR, Simone de. El segundo sexo, 1ª ed. Madrid: Cátedra, 1949.

las mujeres alcanzar puestos de responsabilidad en el caso del techo de cristal. El suelo de barro (Sticky Floors) describe la situación de las mujeres atrapadas en los niveles más bajos de la jerarquía laboral (limpieza, cuidados), con contratos precarios de los que es muy difícil salir.

- **Conciliación:** La conciliación de la vida personal, laboral y familiar es el conjunto de condiciones y medidas que permiten a mujeres y hombres compatibilizar sus diferentes facetas vitales. De permitir el derecho al uso del tiempo de forma equilibrada para el empleo, el cuidado de personas dependientes, el ocio y el descanso. Aplicada a las políticas suele referirse a las medidas (permisos, horarios, servicios) que permiten gestionar el tiempo.
- **Corresponsabilidad:** Es el concepto superador. Implica que el cuidado es una responsabilidad compartida entre hombres, mujeres, Estado y empresas. Las políticas locales deben fomentar la corresponsabilidad para que los hombres asuman los cuidados como algo propio y esto permita que no sean una carga para nadie. Para una entidad local abordar la conciliación implica actuar sobre dos pilares, los usos del tiempo: analizar cómo hombres y mujeres utilizan las 24 horas del día (si las mujeres padecen la una "doble jornada"-trabajo fuera del hogar y cuidado de personas- o la "pobreza de tiempo" debido a la carga de cuidado). Para corregirlo la administración local puede, entre otras medidas, proveer infraestructuras que faciliten la vida cotidiana de las familias promoviendo escuelas infantiles, centros de día para mayores, servicios de ayuda a domicilio o ludotecas.



- **División sexual del trabajo y trabajo global de los cuidados:** FEDERICI (2004)³ destaca que el trabajo doméstico no pagado es el que sostiene todo el sistema económico. Sin los cuidados que realizan las mujeres, la ciudad se detendría. La política local innovadora debe "visibilizar" este trabajo a través de la Economía del Cuidado.

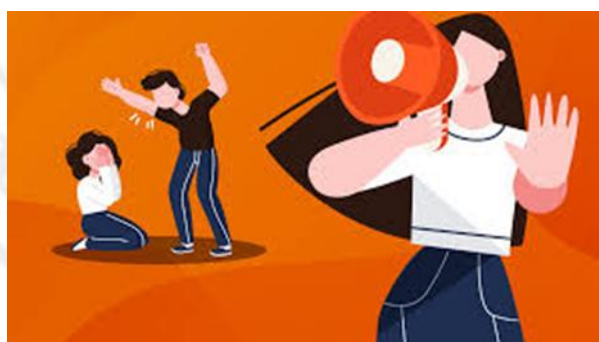


- **Violencia de género y violencia simbólica**
 - Violencia de género: Manifestación extrema de la desigualdad y del poder del hombre sobre la mujer. La violencia de género se define como aquella que se ejerce sobre las mujeres por el hecho de serlo, por ser consideradas por sus agresores carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión. Para una entidad local, su abordaje debe ser integral: prevención, atención y protección.
 - Acoso por razón de género: Comportamientos hostiles contra la mujer por el hecho de serlo, para menospreciar su capacidad. El acoso por razón de género es una forma de discriminación que atenta contra la dignidad de las mujeres y su derecho a la igualdad de trato. A diferencia del acoso sexual (que tiene naturaleza sexual), el acoso por razón de género tiene como objetivo reafirmar el sistema de poder masculino y desplazar a la mujer de ciertos espacios. Es cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el

³ FEDERICI, Silvia. Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria, 1ª ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.

propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

- Violencia simbólica: es una forma de violencia no física, amortiguada e invisible, que se ejerce a través de la imposición de roles, estereotipos y significados que legitiman la desigualdad. Según el sociólogo Pierre Bourdieu, es el mecanismo por el cual el grupo dominado (las mujeres) llega a aceptar la visión del grupo dominante (los hombres) como algo "natural". En la gestión pública local, la violencia simbólica no se presenta como un golpe, sino como una estructura de pensamiento en cuestiones como el uso del masculino genérico que invisibiliza a las mujeres en los documentos oficiales y en el discurso político (lenguaje sexista), el uso de imágenes de mujeres asociadas únicamente a los cuidados o la estética en los elementos municipales (cartelería, folletos, videos...) mientras que los hombres aparecen asociados a la tecnología, el liderazgo o el deporte y cuando el callejero municipal o los nombres de los edificios públicos son mayoritariamente masculinos, enviando el mensaje simbólico de que las mujeres no han contribuido a la historia del municipio.



Conceptos instrumentales para la gestión local

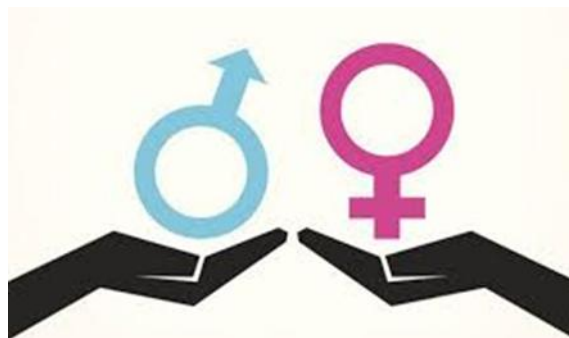
Para completar esta base terminológica es clave conocer algunos términos esenciales en el ámbito de la igualdad en las instituciones.



Transversalidad (Mainstreaming): es la herramienta metodológica central para transformar la gestión pública local. La transversalidad de género es la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que los actores que normalmente participan en la adopción de decisiones incorporen la perspectiva de igualdad en todas las etapas y niveles de todas las políticas, en todas. No se trata de añadir un "capítulo de mujer" al final de un proyecto, sino de integrar la visión de igualdad desde el diseño inicial de cualquier política pública). No es solo hacer actos el 8 de marzo, sino que Urbanismo, Hacienda y Cultura apliquen la mirada de género en su trabajo cotidiano.

Segregación horizontal o división sexual del trabajo: La segregación horizontal se refiere a la concentración de mujeres y hombres en sectores y ocupaciones específicas. Es lo que comúnmente conocemos como la existencia de "profesiones feminizadas" y "profesiones masculinizadas". Si el "techo de cristal" impide subir, las "paredes de cristal" son barreras invisibles que mantienen a las mujeres en sectores tradicionalmente asociados a los roles de cuidado y servicio, alejándolas de sectores con mayor reconocimiento económico o tecnológico.

Segregación vertical: se refiere a la escasa representación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, dirección y liderazgo. Es la concentración de hombres en la parte superior de la jerarquía y de mujeres en la base. El fenómeno por el cual, a medida que subimos en la escala de poder de una organización (como un ayuntamiento), hay menos mujeres.



Lenguaje no sexista: El lenguaje no es solo un medio de comunicación, sino una herramienta que construye nuestra realidad. En el ámbito de las administraciones públicas, el lenguaje no sexista es aquel que nombra a las mujeres y a los hombres de forma equilibrada, evitando la invisibilización y la jerarquización de un sexo sobre otro.

Tipos de sexismo en el lenguaje administrativo

Invisibilización: Uso del masculino genérico para referirse a grupos mixtos (ej. "los concejales" cuando hay hombres y mujeres).

Exclusión / Duales aparentes: Cuando una palabra cambia de significado de forma despectiva al pasar al femenino, o cuando se asocian cargos de responsabilidad solo al masculino (ej. "el alcalde" vs "la secretaria").

Estrategias y recomendaciones prácticas

Un municipio innovador debe aplicar:

Uso de términos colectivos y abstractos: En lugar de "los ciudadanos", usar "la ciudadanía"; en lugar de "los técnicos", usar "el personal técnico".

Desdoblamientos moderados: Usar "hombres y mujeres" o "concejales y concejalas" en momentos protocolarios o de especial relevancia.

Uso de nombres de cargo en femenino: Nombrar a las mujeres por su cargo real (la arquitecta, la ingeniera, la administrativa).

En el uso igualitario del lenguaje no debemos entender que se trata solo de los textos también de las imágenes a todos los niveles, deben ser diversas y romper con los roles de género.



Empoderamiento: Término popularizado en la Conferencia de Beijing (1995) para describir el proceso por el cual las mujeres adquieren capacidad de decisión y liderazgo. El empoderamiento no es solo un proceso individual de "sentirse capaz", sino un proceso multidimensional mediante el cual las mujeres adquieren control sobre sus vidas, ganan autoridad y acceso a los recursos, y participan en la toma de decisiones de la sociedad.

Las tres dimensiones del empoderamiento incluyen:

Empoderamiento cognitivo (saber): Acceso a la información y formación técnica. Es el objetivo de este curso, que el personal técnico y político entienda las causas de la desigualdad.

Empoderamiento psicológico (sentir): Desarrollo de la autoconfianza y el liderazgo. Superar el "síndrome de la impostora" que a menudo genera el techo de cristal.

Empoderamiento político/estructural (poder): Capacidad de influir en las decisiones de la administración local y cambiar las estructuras que perpetúan la desigualdad.

1.3. La pirámide de la violencia de género como herramienta analítica

La violencia de género, máxima expresión de la desigualdad, no constituye un hecho aislado, sino que forma parte de un sistema jerárquico. A través de la pirámide de la violencia de género, se constata que las agresiones físicas y los asesinatos (la cúspide visible) se legitiman sobre una base de conductas normalizadas y sutiles

(micromachismos, lenguaje sexista, invisibilización, ente otros). BONINO (1991)⁴ define los micromachismos como aquellas pequeñas tiranías cotidianas imperceptibles que buscan mantener el control sobre las mujeres. Asimismo, la persistencia de "la mística de la feminidad" teorizada por FRIEDAN (1963) encasilla a las mujeres en el rol exclusivo de cuidadoras domésticas, limitando su autonomía.

En la zona media de la pirámide encontramos la violencia psicológica y el control. WALKER (1979) determinó la existencia del "ciclo de la violencia" (acumulación de tensión, explosión y luna de miel), imprescindible para comprender la complejidad psicológica del retraso en la interposición de denuncias. Esto se complementa con técnicas de manipulación como el *gaslighting* o luz de gas y la violencia económica, destinada a propiciar la dependencia financiera del agresor mediante la desvalorización del trabajo de cuidados de las mujeres, tal como argumenta FEDERICI (2004).

Finalmente, la cúspide de la pirámide alberga la violencia explícita. DWORKIN (1987) analizó la sexualidad como un vector de ejercicio del poder, una base teórica que inspira la actual regulación del consentimiento explícito. KELLY (1988) aportó el concepto de *continuum* de la violencia para evidenciar que no existe una ruptura neta entre un comentario sexista y una agresión física; ambos forman parte de una misma escala de control machista. Por último, LAGARDE (2006) introdujo el término feminicidio para incorporar la dimensión de la impunidad institucional cuando el Estado falla en la protección eficaz de las víctimas. Al ser la administración de proximidad, las entidades locales deben incidir preventivamente en la base de esta pirámide, erradicando la violencia simbólica y los micromachismos.

⁴ BONINO, Luis. "Micromachismos: las violencias invisibles", *Feminaria*, vol. 5, n° 2, 1991.



INDICADORES DE GÉNERO PARA EL DIAGNÓSTICO MUNICIPAL

Para pasar de la teoría a los hechos, es clave establecer y utilizar indicadores.

Un indicador de género es una cifra o dato que permite medir la situación de mujeres y hombres ante una situación y así poder establecer medidas que garanticen la plena equidad de ambos ante las políticas que se establezcan y en última instancia permitan evaluar el impacto de las misma.

2. TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO, ESTRATEGIA DUAL Y HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

2.1. El origen e institucionalización del *Mainstreaming*



El Consejo de Europa define el *mainstreaming* o transversalidad de género como la organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de modo que los actores que participan normalmente en la adopción de decisiones incorporen la perspectiva de igualdad en todas las etapas, niveles y políticas de las instituciones. Su evolución internacional se consagra en hitos fundamentales:

1. **III Conferencia Mundial de Nairobi (1985):** Se introduce oficialmente el término *gender mainstreaming* y se produce el tránsito conceptual desde el enfoque de "Mujer en el Desarrollo" (MED) hacia el de "Género en el Desarrollo" (GED), asumiendo que el núcleo del problema radica en las relaciones de poder desiguales dentro de las instituciones.
2. **IV Conferencia Mundial de Beijing (1995):** Supuso un cambio de paradigma obligatorio al aprobar la Plataforma de Acción, un mandato para que los gobiernos promuevan activamente la incorporación de la perspectiva de género en todos sus programas públicos. Se definieron 12 esferas críticas (como la mujer en el ejercicio del poder y la economía) y nacieron herramientas técnicas indispensables, como las estadísticas desagregadas por sexo y los informes de impacto de género.

3. **Tratado de Ámsterdam (1997):** Elevó la igualdad de género a la categoría de misión fundamental de la Unión Europea (Arts. 2 y 3), legitimando jurídicamente el uso de medidas de acción positiva ante situaciones de desigualdad de partida.

La transversalidad no suprime los departamentos específicos de igualdad, sino que exige una **estrategia dual**:

- **Acciones positivas:** Medidas urgentes dirigidas en exclusividad a las mujeres para corregir un síntoma de discriminación patente (v.g., un taller de capacitación digital exclusivo para mujeres rurales).

Estrategia integral: Integración de la mirada de género en el torrente principal de la administración (Hacienda, Urbanismo, Deportes) para atajar las causas estructurales. Por ejemplo, el diseño de planes de iluminación urbana a o lugares en los que ha habido situaciones de peligro para las mujeres elaborado con la participación de las vecinas.

Para que la transversalidad no sea una declaración de intenciones vacía, estos son algunos mecanismos técnicos susceptibles de aplicar:

- Compromiso: Es clave el apoyo del gobierno de la entidad, sin él no es viable la transversalidad.
- Formación y capacitación: Para poder aplicar las "gafas de género" es necesario saber aplicar estas herramientas y tener los conocimientos clave.
- Estructuras de coordinación: Crear comisiones transversales donde participen técnicos de distintas áreas (Cultura, Hacienda, Servicios Sociales) que hagan realmente un abordaje integral.
- Participación ciudadana: Contar con el tejido asociativo y el movimiento feminista del territorio para validar las políticas.

La estrategia dual permite atender las necesidades urgentes (acciones positivas) mientras se aplica de forma integral una visión que atiende al conjunto de la población asumiendo un análisis de la posición de las mujeres a todos los niveles

(transversalidad), asegurando que cada euro y cada decisión contribuyan a una democracia real y efectiva, y por tanto equitativa.



2.2. Metodología para el diseño de planes de igualdad locales

Un Plan de Igualdad local es un instrumento estratégico de intervención social profesionalizado que debe estructurarse rigurosamente en cuatro fases consecutivas:

- **Fase 1. Diagnóstico de situación:** Recogida exhaustiva de datos cuantitativos desagregados por sexo en el municipio, investigación cualitativa mediante grupos de discusión y análisis técnico de brechas socioeconómicas.
- **Fase 2. Programación y diseño estructural:** Definición de ejes estratégicos, objetivos generales, metas específicas medibles y fichas de acción pormenorizadas (provistas de área responsable, presupuesto asignado, cronograma e indicadores).
- **Fase 3. Ejecución:** Puesta en marcha de las medidas implicando transversalmente a la totalidad de las áreas municipales mediante la capacitación técnica especializada del personal.
- **Fase 4. Evaluación y seguimiento:** Aplicación de indicadores de realización (actividades desarrolladas), de resultados (participación por sexo) y de impacto (cambios estructurales logrados en la comunidad).



2.3. Presupuestos con perspectiva de género e indicadores de diagnóstico

El presupuesto constituye la máxima expresión de la voluntad política de un gobierno. Integrar la perspectiva de género en la planificación económica implica una reingeniería del gasto público estructurada en cuatro pasos metodológicos:

1. **Clasificación de programas:** Categorización de las partidas presupuestarias entre aquellas de gran impacto directo en la ciudadanía (empleo, servicios sociales, cultura) y programas de gestión interna o impacto indirecto.
2. **Análisis de relevancia:** Inclusión obligatoria en las memorias de gasto de cada departamento de un objetivo específico orientado a la reducción de una brecha de género detectada.
3. **Informe de impacto de género:** Documento técnico preceptivo que acompaña al proyecto de presupuestos y que audita la composición de la plantilla municipal y la distribución equitativa de las inversiones proyectadas.
4. **Auditoría ex-post:** Evaluación del gasto ejecutado para comprobar si cerró efectivamente las brechas locales (v.g., constatar si el presupuesto de deportes se destinó prioritariamente a disciplinas masculinizadas o si se equilibró su uso temporal y espacial).



Para dotar de rigor científico al diagnóstico previo y a las evaluaciones presupuestarias, es imprescindible aplicar un cuadro analítico de indicadores locales:

CUADRO 1: Indicadores de género de referencia para el diagnóstico municipal

ÁREA DE ANÁLISIS	INDICADOR SUGERIDO	OBJETIVO DE LA MEDICIÓN
Representación política	% de mujeres en el Pleno, en la Junta de Gobierno Local y órganos de decisión corporativa.	Mide la democracia paritaria y el acceso real a la toma de decisiones.
Personal municipal	% de mujeres en puestos de dirección frente a puestos de la escala base.	Detecta la existencia del techo de cristal dentro del propio ayuntamiento.
Mercado laboral local	Tasa de desempleo femenino en el municipio en comparación con la masculina.	Identifica la brecha de empleo en el ámbito territorial local.
Uso del tiempo	Tiempo medio dedicado a tareas de cuidado (encuesta local) desglosado por sexo.	Visibiliza la ausencia de corresponsabilidad en el término municipal.
Espacio público	Número de calles y edificios públicos con nombre de mujer frente a los de hombres.	Evalúa la violencia simbólica y la invisibilidad histórica en el callejero.

ÁREA DE ANÁLISIS	INDICADOR SUGERIDO	OBJETIVO DE LA MEDICIÓN
Seguridad ciudadana	Número de denuncias por violencia de género y puntos críticos de iluminación viaria.	Diseña políticas de prevención y urbanismo con perspectiva de género.
Apoyo al tejido asociativo	% de subvenciones públicas otorgadas a proyectos liderados por mujeres o con enfoque de género.	Corrige la desigualdad en el acceso a los recursos públicos locales.
Brecha digital	% de mujeres mayores de 65 años que asisten a cursos de alfabetización informática.	Identifica riesgos de exclusión social por brecha digital de género.

3. EL ROL ESTRATÉGICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU MARCO NORMATIVO

3.1. La proximidad como valor estratégico de transformación

La administración local constituye el escalón más cercano de la estructura pública y, por ende, el sensor más preciso para detectar las desigualdades que atraviesan la vida diaria de la ciudadanía.

Para que una entidad local sea agente de cambio, debe empezar por su propia estructura. La ejemplaridad institucional es el primer paso de la política pública innovadora.

Entre otras líneas de gestión política, esto implica:

- Gestión interna: La implementación de Planes de Igualdad para el personal municipal (según el EBEP) que eliminen la brecha salarial y aseguren la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones.
- Urbanismo con perspectiva de género: Diseñar ciudades pensando en las tareas de cuidados (iluminación, transporte público circular, accesibilidad), rompiendo con el modelo tradicional de ciudad diseñada exclusivamente para el trayecto hogar-trabajo productivo.

- Comunicación institucional: El uso de un lenguaje administrativo inclusivo y la eliminación de estereotipos en la publicidad institucional, proyectando una imagen de ciudadanía diversa e igualitaria.

La detección y el diagnóstico de proximidad

Ser el primer contacto con la ciudadanía otorga a la entidad local una capacidad diagnóstica única. A través de los servicios municipales el gobierno local puede detectar necesidades específicas que pasan desapercibidas en niveles superiores.

Las políticas innovadoras surgen aquí de la escucha activa de los colectivos sociales, especialmente las asociaciones de mujeres y de la capacidad para identificar las formas de exclusión que sufren las mujeres.

El liderazgo local en la justicia social y los ODS

La Agenda 2030 otorga un papel protagonista a la "Localización de los ODS". El ODS 5 (Igualdad de Género) solo puede cumplirse si los municipios asumen su liderazgo. La entidad local actúa como un nodo de red que conecta a las empresas locales, los centros educativos y las familias.

Un ayuntamiento innovador no se limita a celebrar fechas conmemorativas, integra la Transversalidad de género en todas sus áreas: desde el diseño de un presupuesto municipal con enfoque de género hasta la creación de cláusulas sociales en la contratación pública que favorezcan a empresas comprometidas con la igualdad.

Hacia una ciudadanía plena

En definitiva, la entidad local es el espacio donde se ejerce la "micropolítica" que cambia la vida de las personas. Cuando un municipio apuesta por la igualdad, está fortaleciendo la calidad democrática de su comunidad. El primer contacto con la ciudadanía debe ser, necesariamente, un contacto que garantice el derecho a la igualdad, la seguridad y el desarrollo pleno de todas sus vecinas y vecinos, convirtiendo el mandato legal en una cultura de convivencia diaria.



3.2. Bloque normativo de aplicación local: internacional, nacional y municipal

Las entidades locales se encuentran sometidas a un estricto bloque de legalidad que fundamenta y obliga a la implementación de políticas activas de igualdad:

- **Ámbito Internacional:** La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979* (en adelante CEDAW), ratificada por España en 1983, es jurídicamente vinculante. Su artículo 4 ampara la adopción de medidas de acción positiva aceleradoras de la igualdad de hecho. Se complementa con el *ODS 5 de la Agenda 2030*, que vincula indisolublemente la igualdad de género con la sostenibilidad y la justicia social del desarrollo local.
- **Ámbito de la Unión Europea:** Las Directivas de la Unión Europea han forzado la adaptación de la normativa nacional. Destaca la *Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006*, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (en adelante Directiva 2006/54/CE).
- **Ámbito Nacional:** La *Constitución Española de 1978* (en adelante CE) proclama en su artículo 14 la igualdad ante la ley, mientras que el artículo 9.2 mandata expresamente a los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan que la igualdad sea real y efectiva. Por su parte, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (en adelante LOIEMH), consagra en su artículo 15 la transversalidad como

principio informador obligatorio de todas las administraciones. Asimismo, la *Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual* (en adelante LOGILS), sitúa el consentimiento expreso en el centro e insta a los municipios a desplegar políticas de prevención en espacios públicos y festivos. En el ámbito de la función pública, la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (en adelante EBEP), obliga a la implantación de planes de igualdad internos para el personal de la administración local.

- **Ámbito Local:** La *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante LBRL), reconoce en su artículo 28 la plena competencia de las instituciones municipales para el desarrollo de actividades complementarias orientadas a la promoción de la igualdad de la mujer, dotando de total seguridad jurídica a las concejalías de igualdad territoriales.

CONCLUSIONES

Primera. Las entidades locales constituyen un agente estratégico irremplazable para la consecución de la igualdad real, superando los límites normativos de la igualdad formal gracias a su posición de proximidad con la ciudadanía.

Segunda. Para que la transversalización de género (*mainstreaming*) sea efectiva y no una mera declaración formal de intenciones, las corporaciones locales deben aplicar de forma rigurosa la estrategia dual, combinando las acciones positivas sectoriales con intervenciones de reingeniería institucional, singularmente a través de los presupuestos con enfoque de género y la aplicación sistemática de indicadores sociales diferenciados por sexo.

Tercera. El abordaje local de la violencia de género no puede limitarse a la gestión de la emergencia en la cúspide de la pirámide; una política pública verdaderamente innovadora debe desplegar intervenciones de carácter preventivo y estructural incidiendo sobre la base de la violencia simbólica, erradicando los micromachismos, promoviendo el urbanismo inclusivo y garantizando un uso igualitario del lenguaje administrativo.

ANEXO DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española de 1978
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LOGILS	Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual
LOIEMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

BIBLIOGRAFÍA

- BEAUVOIR, Simone de. *El segundo sexo*. 1.^a ed. Madrid: Cátedra. (Colección Feminismos, nº 1), 1949.
- BONINO, Luis. «Micromachismos: las violencias invisibles». *Feminaria*, vol. 5, nº 2, pp. 4-12, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*. 1.^a ed. Barcelona: Anagrama. (Colección Argumentos, nº 212), 1998.
- CRENSHAW, Kimberlé. «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, nº 1, pp. 139-167, 1989.
- DWORKIN, Andrea. *Intercourse*. 1.^a ed. Nueva York: Free Press, 1987.
- FEDERICI, Silvia. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. 1.^a ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.

FRIEDAN, Betty. *La mística de la feminidad*. 1.^a ed. Barcelona: Sagitario, 1963.

KELLY, Liz. *Surviving Sexual Violence*. 1.^a ed. Cambridge: Polity Press, 1988.

LAGARDE, Marcela. «Del femicidio al feminicidio». *Desde el Feminismo*, nº 6, pp. 7-15, 2006.

LERNER, Gerda. *El origen del patriarcado*. 1.^a ed. Barcelona: Crítica, 1986.

LODEN, Marilyn. *Feminine Leadership, or How to Succeed in Business Without Being One of the Boys*. 1.^a ed. Nueva York: Quadrangle, 1987.

MACKINNON, Catharine. *Hacia una teoría feminista del Estado*. 1.^a ed. Madrid: Cátedra. (Colección Feminismos, nº 12), 1987.

NACIONES UNIDAS. «Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas». *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>. Consultado el 15 de junio de 2026.

RUBIN, Gayle. «El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo». *Nueva Antropología*, vol. 8, nº 30, pp. 95-145, 1975.

WALKER, Leonore. *The Battered Woman*. 1.^a ed. Nueva York: Harper & Row, 1979.

Trabajos de Evaluación

Revista digital CEMCI

Número 70/2026

DESCENTRALIZACIÓN LOCAL Y GOBIERNO ABIERTO. ESPECIAL REFERENCIA A LOS DISTRITOS MUNICIPALES

M.^a Ángeles GUTIÉRREZ LORENZO

Jefa del Servicio de Fiestas Mayores del Ayuntamiento de Sevilla

Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en gestión pública local. (CEMCI)

SUMARIO:

Introducción

1. Antecedentes.
2. Marco jurídico.
3. El caso del Ayuntamiento de Sevilla: de los primeros años 90 a la actualidad.
4. Dos experiencias de participación directa.
5. Breve reseña del personal directivo en los distritos municipales.
6. Participación ciudadana y medioambiente.
7. Conclusiones finales.
8. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

De todas las materias que hemos estudiado en el transcurso de este curso de especialización, el concepto de gobernanza y sus implicaciones puede ser la más influyente de cara a la construcción de una Administración local más moderna y cercana al ciudadano. Se trata sin duda de un concepto de enorme transversalidad, tal como se desprende de la definición ofrecida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas : todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan asuntos atinentes al conjunto de la sociedad.

La relevancia de las Entidades Locales en los cambios constantes a los que se enfrenta nuestra sociedad es innegable. De hecho, algunos de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible que componen la Agenda 2030, si no tienen como actores principales a las instituciones locales, son perfectamente aplicables a ellas. Basta citar como ejemplo el objetivo décimo primero, relativo a la consecución de ciudades y demás asentamientos humanos inclusivos, resilientes y sostenibles.

En los últimos tiempos, las Administraciones Públicas han alcanzado un nivel creciente de complejidad tanto material como funcional. Las Entidades Locales son una buena prueba de ello. Su estructura se ha visto modificada y sus competencias reformuladas con el objetivo, entre otros, de implementar políticas tendentes a poner en práctica la Gobernanza Local. Cuando se define a los Ayuntamientos, suele señalarse como característica más relevante que son la esfera administrativa más próxima al ciudadano. En efecto, es así y con la división en Distritos que la Ley de Modernización introduce como imperativa para los municipios de gran población, esa cercanía resulta aún más patente.

En este trabajo se pretende analizar la función de los Distritos Municipales como esfera más cercana aún a los ciudadanos que el Ayuntamiento propiamente dicho y su papel crucial en los procesos de participación ciudadana, que son una vertiente fundamental en el impulso del gobierno abierto como parte esencial de la idea de gobernanza y su desarrollo. Asimismo, nos centraremos en los municipios de gran población que regula el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dado el peso específico de éstos en el marco de las grandes ciudades. Pero para ello es preciso entender de dónde partimos y el camino que hemos recorrido.

1. ANTECEDENTES

El artículo 128.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, tras las modificaciones operadas por la Ley de Modernización 57/2003, conmina a los municipios del Título X a crear Distritos, a los que configura como división territorial con órganos de gestión desconcentrada, cuya función es impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y la gestión del municipio.

La participación ciudadana no es en absoluto un concepto novedoso. Manifestaciones del mismo se han dado tanto en la Antigüedad como en la Edad Media, cuando, como señalaba LOEWENSTEIN, los integrantes de las comunidades toaban decisiones sobre aquello que les afectaba y rodeaba (CAMPOS JIMENEZ, Alberto. *Participación Ciudadana y Administración Local*, pág. 29, año 2014). Igualmente, con el surgimiento de las democracias liberales en Francia y Estados Unidos a finales del siglo XVIII, la participación del ciudadano adopta la forma de elección periódica de los representantes, en tanto depositarios de la voluntad general del pueblo (SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Elementos de la Participación Ciudadana. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, pág.37-38, 1.984).

En una época más reciente, puede establecerse, tal como hace la Federación Española de Municipios y Provincias, que la participación ciudadana ha evolucionado en tres estadios:

- un modelo clásico propio de los años 80 donde la participación ciudadana es eminentemente presencial y se circunscribe a contener y contentar a los actores sociales (Pindado, 2005). Se trata de una época en la que se consolidan los movimientos asociacionistas vecinales que inician su andadura en los años 70 ;
- un modelo híbrido, entre el clásico y el actual, desarrollado en el contexto del gobierno abierto y constituyendo un modelo de gobernanza

basado en la transparencia de las Administraciones, donde las nuevas tecnologías de la información y la comunicación adquieren una gran relevancia e inauguran una nueva forma de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos;

- el modelo contemporáneo, en el que la tecnología posibilita la participación individual del ciudadano.

El camino recorrido, por tanto, nos lleva desde un modelo en el que la participación ciudadana se limitaba a la elección de los representantes que se ejercía periódicamente, hasta la situación actual, donde la participación del ciudadano no se reduce a tomar parte en unas elecciones, sino que se vuelve mucho más proactiva. Como ejemplo podríamos citar dos instituciones que se ven reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local, tras las modificaciones operadas en su articulado por la Ley 57/2003, de Modernización de la Administración Local): el Consejo Social de la Ciudad y las comisiones de sugerencias y reclamaciones, (artículos 131 y 132 LRBRL, respectivamente). No podemos, por último, dejar de referirnos a la participación que los ciudadanos ejercen a través de su implicación en las Juntas Municipales de Distrito. Todas estas instancias contribuyen a perfeccionar la idea de desconcentración y descentralización que forman parte del núcleo de la idea de gobernanza en el ámbito material de las Administraciones locales y que sitúa a éstas como auténticas pioneras de los avances que se produzcan en este ámbito. Como hemos referido antes, los Ayuntamientos son la instancia de poder público más cercana a la ciudadanía y por esta característica son un escenario especialmente apropiado para la puesta en práctica de aquellos avances que permitirán implantar las técnicas de gobierno abierto en nuestra Administración.

2. MARCO JURÍDICO

Para examinar el marco normativo en el que se desenvuelve la participación ciudadana como elemento nuclear del concepto de gobernanza, debemos partir de nuestra Constitución (CE). Si bien nuestra Carta Magna no contienen una referencia expresa a los Distritos en tanto tal ni a su vertiente de participación ciudadana, sí pueden encontrarse los principios que los informan diseminados a lo largo de su articulado.

Así, el artículo 23 CE consagra como derecho fundamental de todo ciudadano el de participar en los asuntos públicos, bien directamente, bien a través de sus representantes libremente elegidos a través de elecciones periódicas por sufragio universal.

Continúa el artículo 103 CE, que contempla la descentralización y la desconcentración como principios de actuación de la Administración Pública (y, por ende, de la Administración Local) y el artículo 140, que reconoce la autonomía local y confiere al municipio personalidad jurídica plena.

Los Estatutos de Autonomía contienen también referencias que dotan de contenido jurídico la posterior división en Distritos municipales. Así, citándonos al caso de Andalucía, el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), tras reconocer en su artículo 89 la organización territorial de la Comunidad en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley, contempla en su artículo 90 los principios básicos de esa organización (aludiendo, al igual que hace la Constitución, a los de autonomía, descentralización y desconcentración), atribuyendo a los municipios en el artículo 91.3 “(...) *plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal*”.

Es preciso tomar en consideración la alusión velada que en la Carta Europea de Autonomía Local se hace a la participación de los ciudadanos en los asuntos

municipales, en cuyo artículo 3.2 se concreta el recurso a “(...) *las asambleas de vecinos (...) o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley*”.

Descendiendo a la normativa más específica, ya hemos referido en el apartado anterior las modificaciones que a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local se han operado sobre la LRBRL, destacando en lo relativo a la cuestión que aquí tratamos, la introducción del Título X y su regulación sobre los municipios de gran población, donde la figura del Distrito como división territorial aparece de forma expresa. El artículo 128 de este texto legal es el que regula esta figura, estableciendo además una serie de cuestiones de importancia:

- su creación y regulación, que se atribuye al Pleno de la Corporación;
- su dotación presupuestaria, disponiéndose que será una norma de carácter orgánico la que determine el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que gestionarán;
- su presidencia, que corresponderá a un concejal.

Desde el punto de vista de la legislación autonómica, dos normas son dignas de mención:

- la Ley de Autonomía Local de Andalucía dedica su Título VII a la administración del territorio local. Su artículo 109 establece que el municipio “*podrá organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales*” pudiendo éstas ser de carácter desconcentrado, como es el caso de los Distritos. A mayor abundamiento, el artículo 111 de la misma norma prevé que para desarrollar las funciones administrativas que se les atribuyan, se les dote de órganos representativos y de la estructura administrativa de personal que sean necesarias;
- la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, que tal como contempla en su parte final su Exposición de

Motivos, tiene como objetivo “ ... *desarrollar los derechos democráticos de la ciudadanía y de los grupos en que se organiza por medio de los procesos, prácticas e instrumentos de democracia participativa que complementen y perfeccionen los derechos y las técnicas de la democracia representativa, a la vez que articular canales permanentes de interrelación entre la acción de gobierno y la ciudadanía que favorezcan la mayor eficacia de la acción política y administrativa a través de la colaboración social, beneficiándose de la riqueza que representan los conocimientos y experiencias de la ciudadanía*”.

Como cierre de este marco normativo, ha de hacerse referencia a la potestad que asiste a las Entidades Locales para regular la desconcentración en distritos y su vertiente de participación ciudadana como característica de la gobernanza y el gobierno abierto en el marco de sus competencias. Para ello examinaremos el caso concreto del Ayuntamiento de Sevilla en los apartados subsiguientes.

3. EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA: DE LOS PRIMEROS AÑOS 90 A LA ACTUALIDAD

El fenómeno del gobierno abierto tiene en la participación ciudadana una de sus manifestaciones más nucleares. En efecto, el papel de los ciudadanos como sujetos de pleno derecho, que intervienen en la toma de decisiones que les afecten directamente más allá de la simple participación electoral cada cuatro años, confiere una importancia definitiva a esta noción.

El camino recorrido por la ciudad de Sevilla desde principios de la década de los 90 hasta la actualidad es un buen ejemplo del avance del gobierno abierto en lo que a la participación ciudadana se refiere. Así, en sesión plenaria de 29 de marzo de 1989 se aprueba una primera norma reglamentaria que sienta las bases de una incipiente desconcentración municipal: el Reglamento de los órganos de los Distritos. La división de la ciudad en Distritos Municipales establece el sustrato necesario para que, a partir de ahí, se creen órganos que favorezcan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, si bien todavía de una manera muy básica y simple. De hecho,

pocos meses después, el 26 de octubre de 1990, se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana. No obstante, la aplicación práctica de este Reglamento y la importancia cada vez más creciente de los movimientos asociacionistas vecinales, ponen en evidencia la necesidad de avanzar en la regulación de la participación ciudadana en el marco de la ciudad de Sevilla. En otras palabras, este Reglamento pronto se quedó obsoleto en relación con la necesidad de profundizar en el desenvolvimiento de la participación ciudadana, siendo recomendable reformarlo. Ello motivó la aprobación por el Pleno Municipal del Reglamento de Participación Ciudadana de 1.999 (B.O.P. de Sevilla número 237, de 13 de octubre de 1.999), que además concitó un amplio consenso de formaciones políticas con representación en el Pleno, entidades vecinales y demás instituciones. Como se expone en su preámbulo, este Reglamento supone “... *un intento de acercarnos a un modelo de Administración en el que el sistema de democracia representativa se complementa con instituciones que posibilitan la penetración de los ciudadanos en las estructuras administrativas para intervenir en la formación de decisiones que afectan al interés general*”. Como curiosidad, este Reglamento continúa vigente en la actualidad.

Cuando hemos examinado el marco normativo que da soporte jurídico a los distritos municipales y su funcionamiento, hemos aludido a la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local , que en cierto sentido es el que dota de carta de naturaleza a los distritos de los municipios de gran población tal como hoy los conocemos. La división del municipio en distritos, hasta ese momento, tenía más bien carácter de división territorial encaminada a desconcentrar la gestión funcional y orgánica del propio Ayuntamiento. Pero la participación de los vecinos no formaba parte de manera explícita de la vida del distrito, más allá de acudir a las oficinas del mismo para desarrollar gestiones administrativas.

Con la Ley de Modernización, la división en distritos deja de tener un carácter meramente territorial para conceder un espacio concreto y definido a la participación ciudadana. No en vano, desde entonces es la Delegación de Participación Ciudadana la que engloba y coordina a todos los distritos municipales de la ciudad.

Para implementar el cambio de paradigma que comporta la Ley de Modernización en lo que a la participación ciudadana se refiere, se aprobó por el Pleno de 20 de octubre de 2005 el primer Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito del Ayuntamiento de Sevilla (B.O.P de Sevilla de 10 de noviembre de 2005). Con esta normativa se procede a dotar de contenido normativo el funcionamiento de este órgano colegiado donde la participación de los ciudadanos comienza a adquirir relevancia de cara a una intervención verdaderamente efectiva en la toma de decisiones del ámbito público.

Los procesos de desconcentración y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos van adquiriendo cada vez más importancia, y ello motiva la necesidad de modificar la norma para adecuarla a las nuevas exigencias. Es más, esta desconcentración se revela como un vehículo bastante adecuado para reducir desigualdades y desequilibrios entre las distintas zonas de la ciudad. Asimismo, esa desconcentración y el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública local con su participación cada vez más directa dejan patente que es necesario acometer ciertas reformas en ese Reglamento Orgánico, de modo que refleje los cambios experimentados. El Reglamento Orgánico de 2005 es entonces objeto de una serie de modificaciones que tienen lugar en 2014 . Así, se perfila la regulación tanto de la Junta Municipal de Distrito como los Plenos, las funciones del Presidente y las condiciones requeridas para los vocales y la participación de las entidades ciudadanas.

Constituye una aportación interesante la creación de los Consejos de participación ciudadana (Título VII del Reglamento). Se trata de órganos que aglutinan a los ciudadanos y asociaciones de modo que pueda canalizarse de una forma más eficiente su participación en los asuntos del distrito. Se configuran como órganos de participación, consulta , información, control y propuesta en la gestión municipal (art. 54). Es interesante como entre sus funciones se contempla , por una parte, fomenta la participación directa de la ciudadanía y , por otra, facilitar información y publicidad sobre las actividades y acuerdos municipales que afecten a cada territorio, así como colaborar con el Ayuntamiento en la aplicación de políticas que prevengan situaciones de riesgo, conflicto o marginación (art. 58).

Con el transcurso del tiempo se hace de nuevo necesario acomodar el Reglamento de 2014 a las exigencias que se van desprendiendo de normas que inciden de forma relevante en la vida local. En este período entran en vigor normas como las siguientes:

- la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información y el buen gobierno;
- la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas;
- la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público;
- la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y las modificaciones que opera en la Ley 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local;
- la Ley 7/2017, de Participación Ciudadana de Andalucía.

Todo ello aconsejó acometer una ambiciosa modificación del Reglamento entonces vigente, lo que trajo consigo el Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito de 2019. Tal como se detalla en su Exposición de Motivos, algunos de sus objetivos primordiales serán agilizar el proceso de selección de los vocales de las Juntas, reflejar en los Plenos la realidad social de cada distrito y mejorar el funcionamiento de las Juntas en sí mismas.

Por otra parte, la nueva regulación contempla una serie de novedades, de las que a título de ejemplo podemos referir las siguientes:

- se instaure el turno ciudadano, un canal de participación de la ciudadanía para formular ante los Plenos de las Juntas municipales de cada Distrito los ruegos y preguntas que sean de su competencia;
- se amplía la representación de la sociedad civil y se reduce el de los grupos políticos. De esta manera se profundiza en el papel que desempeñan las organizaciones ciudadanas en la reivindicación de las demandas ciudadanas;

- se establece la posibilidad de celebrar sesiones virtuales y se crea además un entorno digital para garantizar la difusión de la celebración de las sesiones, pudiéndose celebrar vía *streaming*. Igualmente, se prevé la utilización de tecnologías de la información y la comunicación para que los vecinos puedan presentar documentos y realizar trámites administrativos.

Puede observarse que las novedades inciden en el fomento de la participación propiamente dicha, en la transparencia de la actuación administrativa en todas sus facetas y en el uso cada vez más generalizado de las nuevas tecnologías. En definitiva, y en palabras del propio Reglamento, con las novedades contempladas en la nueva regulación se viene a reforzar la presencia de las entidades ciudadanas como vehículo de participación democrática en la vida política del municipio, a través de las organizaciones territoriales de mayor proximidad, como son las Juntas Municipales de Distrito y los Consejos de participación ciudadana.

4. DOS EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA

Hemos hecho un recorrido por la historia reciente del Ayuntamiento de Sevilla en lo que a su desconcentración y descentralización funcional y de gestión se refiere. Igualmente, hemos analizado la normativa local aplicable y su evolución en los últimos treinta años, lo que ha permitido comprobar cómo se ha transitado desde un modelo donde el ciudadano participa de una forma muy ligera y superficial a otro en el que la influencia de los vecinos se deja sentir en la toma de decisiones de la vida municipal.

El avance de las técnicas propias de un sistema de gobierno abierto tiene su reflejo en Sevilla en tanto municipio de gran población. La participación de los ciudadanos pasa de la simple puesta en conocimiento de la Junta Municipal de los problemas de cada distrito a una participación más efectiva. En este sentido, hay dos ámbitos de crucial importancia en el desenvolvimiento de la vida local, como son el presupuesto y el urbanismo. Sin duda, se trata de dos materias que inciden en múltiples facetas de la vida de los ciudadanos y que son claramente determinantes en

su día a día. De forma concreta, podemos señalar dos iniciativas relacionadas con esos dos objetivos y que en los últimos años se han incorporado a la vida distrital de Sevilla, eso sí, con distinto éxito. Nos estamos refiriendo a los presupuestos participativos y a los planes de urbanismo por barrios, denominados “MEJORA TU BARRIO”. Pasamos a analizarlos brevemente.

Los presupuestos participativos empezaron a incorporarse a los municipios españoles una vez entrada en vigor la Ley de Modernización de la Administración Local de 2003. En el caso concreto de Sevilla, las primeras referencias que encontrado datan del ejercicio 2006-2007.

No estamos en modo alguno ante una invención de nuestro ordenamiento jurídico, si no que se trata de una experiencia que se importa del municipalismo de algunas naciones latinoamericanas. Bien conocidas son las experiencias del *orçamento participativo* de Portoalegre (Brasil) o las de Villa El Salvador (Lima, Perú), referentes directos del proyecto que se acabó implantando en Sevilla (MANJAVACAS RUÍZ, J.M. Tesis doctoral: *Los presupuestos participativos de Sevilla. Democracia participativa y estrategias partidistas*, pág. 83. 2011-2012).

De una forma muy resumida podemos decir que los presupuestos se gestaban a través de un sistema de asambleas centralizadas por distritos, en las que de forma colectiva se decidía a través del voto de los presentes sobre las propuestas presentadas. Los delegados de cada asamblea serían los encargados de entregar esas propuestas al gobierno municipal y de hacerles un seguimiento para asegurar su posterior cumplimiento. Las propuestas se dirigían a los servicios municipales competentes en función del objeto de cada una, siendo las más recurrentes las que versaban sobre urbanismo o sobre materias de la propia competencia de los Distritos municipales.

Los presupuestos participativos constituyeron una muestra de participación ciudadana en toda la extensión del término, puesto que las asambleas elaboraban su propio reglamento de funcionamiento. En una época en la que las nociones de gobernanza y gobierno abierto no estaban tan presentes como en la actualidad,

esta iniciativa fue un soplo de aire fresco y demostró que es posible la cogobernanza ejercida en colaboración entre el ciudadano y el gestor público.

Ello, no obstante, y aunque los presupuestos participativos siguen estando activos y algunas de sus propuestas se siguen incorporando al presupuesto municipal, han perdido buena parte del empuje que les caracterizó en sus primeros años de andadura.

Especialmente clarificadora sobre los antecedentes y desarrollo de los presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla es la tesis doctoral de J.M MANJAVACAS RUIZ.

Otro de los factores que incide de forma radical en la vida ciudadana es el urbanismo. La importancia que tiene la planificación urbanística de la ciudad especialmente en la actualidad, buscando ciudades sometidas a patrones de sostenibilidad y eficiencia energética que redunden en beneficios para la salud, la movilidad y la vida cotidiana de los ciudadanos ha motivado también la puesta en marcha de una serie de iniciativas que invitan al ciudadano a proponer al gobierno de la ciudad qué intervenciones deben acometerse en su zona de influencia.

En la ciudad de Sevilla se ha optado por un modelo de urbanismo de proximidad que ha cosechado bastantes éxitos, siendo hasta la fecha uno de los proyectos más exitosos y efectivos en lo que a participación real del ciudadano en la gestión pública se refiere. El plan “MEJORA TU BARRIO” goza en la actualidad de gran predicamento entre los ciudadanos y su importancia en relación con la idea del gobierno abierto es palmaria: se desarrolla en el marco de las juntas municipales de distrito, celebrándose una sesión extraordinaria exclusivamente para proponer y votar las propuestas que finalmente serán las que se lleven a cabo.

El mecanismo no es complejo: por parte de la Gerencia de Urbanismo se destina una aplicación presupuestaria a la mejora del urbanismo en cualquiera de los trece distritos de la ciudad. Las asociaciones con representación en el Distrito proponen en la sesión de la Junta que se celebra *ad hoc* aquellas intervenciones que estiman procedentes y éstas se votan. En función de la población y extensión

del Distrito se elige un número concreto de propuestas, y una vez adoptada la resolución pertinente y notificada a las partes interesadas (asociaciones presentes en la Junta Municipal y Gerencia de Urbanismo, responsable de la ejecución material), se redactarán los proyectos concretos y se ejecutarán los trabajos a ellos atinentes, todo dentro de un mismo ejercicio presupuestario.

Realmente, se trata de inversiones no demasiado cuantiosas, pero han posibilitado la remodelación de muchos barrios que se estaban abandonando por diferentes razones. Desde luego, el hecho de que sean los propios vecinos a través de sus asociaciones representativas los que señalen de qué problemas adolecen los espacios públicos de la ciudad y prioricen las necesidades a satisfacer, es una buena muestra de que, con los cauces adecuados, los mecanismos de participación ciudadana pueden ofrecer resultados muy interesantes.

En síntesis, las dos experiencias relatadas han tenido distintos resultados en la vida municipal sevillana. Los presupuestos participativos tienen quizás el hándicap de haberse convertido en algo más difuso, haciendo así que la ilusión que generaron en un principio se haya ido diluyendo. En este sentido, ha ocurrido en algunos ejercicios que de diez propuestas que se votaban en una asamblea al final del año presupuestario sólo se habían desarrollado dos o tres, y no siempre las más llamativas o ilusionantes, si no habitualmente las menos costosas. Sin embargo, los planes de urbanismo de proximidad, al ser más concretos y más visibles para todos los ciudadanos, acaban revelándose como más prácticos y efectivos.

5. BREVE RESEÑA DEL PERSONAL DIRECTIVO EN LOS DISTRITOS MUNICIPALES

Con la nueva estructura conferida a las Administraciones locales con la Ley de Modernización, hemos visto aterrizar en los Distritos de Sevilla a la figura del Director General.

Hasta la implantación del modelo organizativo propugnado por la Ley 57/2003, el Distrito era una estructura bastante sencilla donde el Jefe de Sección era el funcionario de más alto grado, reportando directamente al Concejal delegado del Distrito.

La Ley de Modernización opera un cambio sustancial en el organigrama, introduciendo en las Administraciones locales la figura del Director General, entre otras. Tomando esto como punto de partida, en el Ayuntamiento de Sevilla se incorporan a partir de las elecciones de mayo de 2007 la figura de los Directores generales a los Distritos. Su función primordial es la de descargar administrativamente a los Concejales Delegados y constituir una línea intermedia que pueda dar respuesta directamente a los ciudadanos, teniendo en cuenta que en la mayoría de ocasiones, los concejales delegados de Distrito tienen también competencias en otras áreas.

Se trata con esta figura de conceder a los distritos una estructura cada vez más similar a la del propio Ayuntamiento. No en vano, suele decirse que los distritos vienen a ser Ayuntamientos en miniatura.

Sea como sea, el hecho de que se dote a los Distritos como división territorial dentro del propio municipio de una estructura orgánica y funcional propia, con órganos directivos, políticos y funcionariales, supone empoderarlos como cauce de la efectiva participación de los ciudadanos en la esfera de los asuntos públicos locales, contribuyendo así a fortalecer la idea de gobierno abierto hacia la que avanza la Administración Pública actual en general y la Local en particular.

Evidentemente, no todo es positivo. Los Distritos en tanto servicios municipales adolecen de los mismos problemas que todas las unidades administrativas: falta de medios personales y materiales, un elenco de competencias cada vez más creciente que no va aparejado de un incremento de la dotación presupuestaria ni de una planificación de recursos humanos acorde a la situación, etc.

A todo lo anterior hay que sumarle que el ciudadano, y aquí volvemos a entroncar con la participación ciudadana en otra de sus vertientes, cada vez toma más conciencia del Distrito como instancia de proximidad a la que acudir a solucionar cualquier cuestión administrativa, a presentar cualquier consulta o reclamación.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MEDIOAMBIENTE

Hemos querido hacer unas breves consideraciones sobre la importancia de la participación ciudadana en relación con los asuntos medioambientales. Sin embargo, en este apartado no nos centraremos exclusivamente en el caso del Ayuntamiento de Sevilla, aunque ofreceremos algunas pinceladas, si no que hemos preferido hacer aportar una visión general sobre el tema.

Sin duda, la materia medioambiental constituye una de las preocupaciones más acuciantes para los ciudadanos en la actualidad. Su incidencia en la vida municipal es, en consecuencia, cada vez más palpable. Sin embargo, en una ciudad como Sevilla no hay unos cauces específicos que aglutinen la participación de los ciudadanos en relación con el medioambiente, más allá de la posibilidad que se les ofrece de presentar alegaciones a las ordenanzas sobre la materia o a las preguntas o sugerencias que puedan aportar en las Juntas Municipales de Distrito.

Existe un órgano colegiado en el seno del Ayuntamiento, integrado por ciudadanos, asociaciones ecologistas y miembros de la Corporación, conocido como “Mesa del árbol” en el que se tratan cuestiones relativas al patrimonio arbóreo de la ciudad. Por desgracia, es un órgano bastante testimonial, que se ha convocado en escasísimas ocasiones, desaprovechando su potencial como vehículo para articular la participación ciudadana en materia medioambiental y que podría erigirse como un ejemplo de buena gobernanza en una materia tan sensible como la sostenibilidad ambiental y la gestión de las crisis climáticas. Se echa de menos en una ciudad como la capital de Andalucía, integrante de la red de

ciudades por el clima, con unas temperaturas extremas en verano y problemas derivados de la escasez de agua, la configuración de un órgano donde los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación de los asuntos públicos, puedan proponer iniciativas que lleguen a materializarse en actuaciones concretas aplicables a la vida municipal.

Desde un punto de vista más general, y para finalizar con este apartado, citaremos el Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre *“El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales”*, ratificado por nuestro país el 15 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de febrero de 2005) o las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, sobre la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

En definitiva, la participación ciudadana en relación con las políticas medioambientales ha sido una cuestión determinante en el marco de la Unión Europea. Deben destacarse normas que han favorecido la creación de la llamada democracia ambiental, como el Convenio de Aarhus que, entre otras cosas, garantiza el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación del público en la toma de decisiones. Parte de su contenido ha sido reproducido por la Directiva 85/337, de Evaluación de la Calidad Ambiental (al respecto, CAMPOS JIMENEZ, Alberto. Tesis doctoral *“Participación ciudadana y Administración Local”*; pág. 365 y ss. 2014).

Por último, la Ley 27/2006, de 18 de julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente incorpora las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE arriba referidas. Su Exposición de Motivos configura como uno de sus ejes vertebradores la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, extendiéndose a tres ámbitos de actuación: autorización de determinadas actividades, aprobación de planes y programas y elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

7. CONCLUSIONES FINALES

La participación de los ciudadanos en los asuntos locales ha sido una constante en la historia del municipalismo español, constituyendo además una manifestación importante de la democracia directa y participativa. Si bien los conceptos de gobernanza y gobierno abiertos son relativamente novedosos, un análisis de los mismos a través de una perspectiva histórica nos hará darnos cuenta de que tampoco se ha inventado nada nuevo. Si se quiere, se han perfilado o perfeccionado muchas de sus estructuras, se les ha dotado de mayor complejidad y regulación, configurando los derechos de los ciudadanos en lo que atañe a la participación ciudadana como verdaderas herramientas de influencia efectiva en la organización social, política y administrativa del municipio, etc. Pero el germen ya estaba presente desde bastante antes. Si examinamos las distintas formas de organización de las entidades locales que contempla nuestra legislación, nos encontraremos con instituciones como los concejos abiertos, que se remontan nada menos que a la Edad Media y que, de una forma muy rudimentaria, ya suponían un primer estadio de la participación ciudadana en la llevanza de los asuntos públicos.

Por supuesto, hay que tener en consideración que hay diferencias de base entre esas manifestaciones primigenias y la actual idea de participación ciudadana. La primera y definitiva es la propia categoría de ciudadanos. La ciudadanía es un concepto que se aquilata a partir del siglo XVIII, y tiene como tal un encaje difícil en la sociedad medieval, donde la división entre estamentos es muy evidente y palpable y donde los derechos y garantías que asisten a los ciudadanos ante los poderes públicos, son tremendamente residuales.

Pero hechas estas precisiones, sí podemos reconocer en esos primigenios *concilia* vecinales las primeras manifestaciones de participación del pueblo en los asuntos colectivos.

Asimismo, el régimen de concejo abierto originado en los siglos IX y X en los Reinos de Castilla y León, no es algo exclusivo de España. En la Europa medieval también se originaron iniciativas similares (parroquias portuguesas o inglesas, comunas rurales austríacas, cantones suizos...) . Algunas han perdurado hasta bien entrado el siglo XX, resultando especialmente significativo el caso de las Asambleas de Vecinos contempladas en la Constitución alemana de Bonn (1948) , en la que se baraja la posibilidad de que el Ayuntamiento electivo pueda sustituirse por el Concejo abierto (ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *La evolución del Concejo abierto y su reconocimiento constitucional*. 1.988, pág. 827-828).

La institución del concejo abierto ha evolucionado, manteniéndose a lo largo de nuestra historia hasta llegar a la regulación actual, manteniéndose con fuerza durante todo ese tiempo. El hecho de que una institución como ésta, de honda raigambre medieval, haya resistido hasta la actualidad tiene, en palabras del profesor ORDUÑA REBOLLO una causa clara: se trata de la manifestación más viva de democracia directa en su forma más pura.

En cierto modo, la actual idea de participación ciudadana y su articulación en los municipios urbanos a través de los Distritos es tributaria de esos primitivos concejos y de la forma en que éstos articulaban las inquietudes de los ciudadanos como vehículos para influir en el desenvolvimiento de los asuntos que afectaban al común de la población. La Administración Local actual no es sino un reflejo de la sociedad cada vez más compleja y evolucionada. Los sistemas de gestión tradicionales comienzan a quedarse cortos en cuanto que el ciudadano toma conciencia de su potencial cada vez más determinante como parte activa en las políticas públicas. El ciudadano demanda que su voz sea oída y sus ideas escuchadas y tomadas en consideración en lo referente a aquellos asuntos que le atañen de forma directa e indirecta. Ante este panorama, la participación de forma indirecta en los asuntos públicos cada cuatro años a través de las elecciones se le revelan insuficientes.

La gobernanza como forma de articular la toma de decisiones en el ámbito público municipal involucrando a los ciudadanos de forma activa viene a colmar esa laguna y a satisfacer las pretensiones ciudadanas.

Es asimismo una manera de enriquecer la vida pública y de hacer más sostenible el entorno en el que habitamos: sin duda alguna, el ciudadano es quién mejor conoce qué problemas son más acuciantes en su entorno más inmediato. Poder recurrir a un órgano como las Juntas Municipales de Distrito, en los que periódicamente se exponen estas preocupaciones y se materializan en acciones concretas encaminadas a su solución es un síntoma inequívoco de una sociedad madura democráticamente.

Estos órganos, por otra parte, tienen una vertiente que no hemos examinado pero que está íntimamente relacionada con el concepto de buena gobernanza: la rendición de cuentas. En nuestra Administración no contamos con un sistema como el británico, donde el M. P. (Member Parliament, en nuestro Derecho, el Diputado) , comparece periódicamente en su circunscripción electoral para presentar a los ciudadanos el resultado de su gestión durante su equivalente a nuestro período de sesiones. Es más, el Miembro del Parlamento tiene su oficina en esa circunscripción y ha de abrirla a los ciudadanos para rendir cuentas ante ellos, recibir sus quejas y sus sugerencias. Además, los compromisos adquiridos al respecto son ejecutivos, pudiendo afrontar responsabilidades de variada índole si los desatendiese.

La rendición de cuentas en relación con la participación de los ciudadanos en nuestro país, al contrario que en el caso expuesto del Reino Unido, debe recorrer aún un amplio camino. Pero hay iniciativas que ya nos ponen sobre la pista: citaré como ejemplo para finalizar los Plenos sobre el estado del Distrito, que en la ciudad de Sevilla se celebran al menos una vez al año (con la excepción del año electoral) en el que el Concejal Delegado del Distrito expone cuál ha sido su acción de gobierno de ese período y el grado de cumplimiento no

sólo de los compromisos electorales, si no también y con más motivo, el de las iniciativas ciudadanas presentadas.

Queda un largo camino por recorrer. Nada es perfecto y la gobernanza en su vertiente de participación ciudadana adolece de defectos, como toda creación humana. Habremos de estar atentos a que todo lo que tiene de positivo no acabe diluido o corrompido por un uso torticero de un mecanismo que, bien articulado, puede contribuir a enriquecer la democracia participativa y a hacernos a todos los ciudadanos más comprometidos con la defensa de nuestras instituciones públicas y más conscientes de que éstas sólo son posibles en el marco de una democracia sana, madura, y del Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS JIMENEZ, Alberto. *Participación ciudadana y Administración local*. Tesis doctoral dirigida por Francisco Puerta Seguido y Jesús Punzón Moraleda. Universidad de Castilla-La Mancha, 2014, pp. 365 y ss.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. "El Concejo Abierto". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 234, 1987.

FONT I LLOVET, Tomás. "Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática". *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 9, pp. 97-122. ISSN 1888-7932, 2015.

MANJAVACAS RUÍZ, José María. *Los presupuestos participativos de Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas*. Tesis doctoral dirigida por Isidoro Moreno Navarro y Félix Talego Vázquez. Universidad de Sevilla, 2012, pp. 85 y ss.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. "La evolución del Concejo Abierto y su reconocimiento constitucional". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 237, 1988.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "Elementos de la participación ciudadana". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 221, pp. 37-46, 1984.

TAMBOLEO GARCÍA, Rubén. "Desconcentración municipal en España: los casos comparados de Madrid y Barcelona". *Revista Castellano-Manchega*



de Ciencias Sociales, n.º 28, pp. 77-92. ISSN 1575-0825. ISSN-e 2172-3184, 2020.



EL TRATAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LAS SUBVENCIONES EN ESPECIE EN LAS ENTIDADES LOCALES

Gemma MASMIQUEL BOADA

Jefa del Servicio de Control Interno. Diputación de Gerona

Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en presupuestos y contabilidad local. (CEMCI)

SUMARIO

1. Introducción.
 2. Ayuda en especie.
 - 2.1. Concepto jurídico.
 - 2.2. Procedimiento de concesión de la ayuda.
 - 2.3. Procedimiento de adquisición del bien.
 - 2.4. Fiscalización.
 3. Tratamiento presupuestario de los expedientes.
 - 3.1. Fases de gestión presupuestaria.
 - 3.2. De las aplicaciones presupuestarias.
 4. Conclusiones.
- Abreviaturas.
- Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La regulación de las subvenciones en especie es reducida sin mucho desarrollo normativo ni en la normativa específica subvencional ni en la normativa presupuestaria, motivo por el cuál considero interesante analizar el tratamiento presupuestario de las mismas, para determinar un procedimiento claro a aplicar ante las concesiones de ayudas en especie en el ámbito local.

Con el análisis de este trabajo quiero clarificar y esquematizar el procedimiento de concesión relacionado con el expediente de contratación del bien a subvencionar,

desde la perspectiva presupuestaria y desde la perspectiva del control previo en ejercicio de la función interventora. Para ello, será necesario estudiar los dos supuestos de adquisición del bien en relación con el expediente de concesión de la ayuda: adquisición previa a la convocatoria o adquisición posterior a la convocatoria.

2. AYUDA EN ESPECIE

2.1. Concepto jurídico

La regulación de la ayuda en especie se encuentra en la disposición adicional quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS) y artículo 3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, RGLS).

La disposición adicional quinta regula el régimen jurídico de las ayudas en especie, remitiéndose a tres cuerpos normativos: el subvencional, el contractual y el patrimonial. Esta disposición dice: *“1. Las entregas a título gratuito de bienes y derechos se registrarán por la legislación patrimonial.*

2. No obstante lo anterior, se aplicará esta ley, en los términos que se desarrollen reglamentariamente, cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero.

3. En todo caso, la adquisición se someterá a la normativa sobre contratación de las Administraciones públicas.”

En el primer apartado se habla del régimen jurídico aplicable a las entregas de los bienes a título gratuito que es la legislación patrimonial, no obstante, en las ayudas en especie, al tratarse de una entrega que su finalidad exclusiva es la entrega a un tercero del bien adquirido se deben aplicar simultáneamente ambos cuerpos normativos, el patrimonial y el subvencional.

La normativa subvencional se debe tener presente por la confección del expediente de concesión de la ayuda en especie (aprobación de bases y convocatoria, instrucción del procedimiento y justificación del destino del bien entregado según lo establecido en las bases), en cambio, la normativa patrimonial, se debe tener presente en el momento de la transmisión del bien al beneficiario, previamente adquirido por la administración, ya que entregar un bien no es lo mismo que entregar dinero. La LGS regula la entrega de toda disposición dineraria como indica su artículo 2, pero son las leyes patrimoniales las que regulan la administración y disposición de los bienes de las administraciones públicas, por lo tanto, con este matiz e intervención de la legislación patrimonial se intenta evitar que en los expedientes de concesión de ayuda en especie consistentes en un acto de disposición o cesión de bienes públicos se vulneren las garantías y requisitos que la legislación patrimonial requiere para transmitir, ceder o entregar bienes de su patrimonio.

La adquisición del bien se registrará por la normativa contractual de las Administraciones Públicas, 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).

La definición del concepto se regula en el artículo 3 del RGLS y dice que son ayudas en especie “las entregas de bienes, derechos o servicios que, habiendo sido adquiridos con la finalidad exclusiva de ser entregados a terceros, cumplan los requisitos previstos en las letras a), b) y c) del artículo 2.1 de la LGS, tendrán la consideración de ayudas en especie y quedarán sujetas a dicha Ley y al presente Reglamento, con las peculiaridades que conlleva la especial naturaleza de su objeto.” Esa especial naturaleza de su objeto se refiere, en el marco de la LGS, que no consiste en una entrega dineraria y, a consecuencia de ello, se modifican aspectos en el procedimiento de concesión, como por ejemplo: la manera de justificación de la ayuda por parte del beneficiario; la forma de acreditar por el órgano concedente la concesión de la ayuda; y, la intervención de dos regímenes jurídicos adicionales necesarios para la concesión de la ayuda, el contractual y el patrimonial.

El artículo 2.1 de la LGS define el concepto de subvención y dice: “1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”

La ayuda en especie debe cumplir los requisitos de la subvención, pero sin considerarse ni definirse como subvención ya que no es una disposición dineraria sino una entrega de bienes, derechos o servicios. En adelante, me referiré a entrega de bienes, derechos o servicios como exclusivamente entrega de bien. Así pues, la aplicación de la LGS se extiende a ciertas entregas de bienes que se adquieren con la finalidad exclusiva de ser entregados a un tercero, pero sin por ello considerarlas subvenciones, sino ayudas en especie.

Por lo tanto, las ayudas en especie deben cumplir los mismos requisitos que una subvención, excepto el carácter de disposición dineraria. Ambas tienen un contenido económico o patrimonial, pero esta es distinta, una el dinero y la otra un activo.

Como dice Francisco TOSCANO GIL, en su artículo Los tipos de ayudas públicas a los 20 años de la LGS de fecha 12/04/2024, “es ayuda en especie la entrega a título gratuito de bienes, derechos o servicios por la administración, cuya adquisición se haya realizado con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero. Es esta entrega la que se rige por la LGS, atendiendo al correspondiente desarrollo reglamentario. Cuando

los bienes entregados no hayan sido adquiridos con esa finalidad, estaremos ante una cesión gratuita del uso o propiedad de bienes patrimoniales de la Administración, que, en consecuencia, deberá regirse por la legislación patrimonial.” La clave está, en que en el momento de la adquisición ya se tenga previsto que los bienes a adquirir no son para la propia administración sino para su entrega a terceros, y en función de eso, el tratamiento de la entrega de los bienes se considerara ayuda en especie o transmisión patrimonial, regulándose en el primer caso, por la normativa subvencional o, en el segundo caso, por la normativa patrimonial, influyendo también este aspecto en el tratamiento presupuestario de la adquisición como veremos más adelante.

En el mismo sentido se pronuncia la Sindicatura de cuentas de la Comunidad Valenciana en su Guía de fiscalización del área de subvenciones concedidas sección 4900, aprobado por el Consejo de la Sindicatura en fecha 3 de julio del 2019¹.

Es importante tener en cuenta, que toda concesión de una ayuda en especie lleva relacionado un expediente de contratación para la adquisición de los bienes objeto de la ayuda. Así que, para un análisis completo es necesario estudiar la tramitación de ambos expedientes y la relación entre ellos en función del momento temporal que se realicen, porque en función de ello, su gestión e imputación presupuestaria es distinta, afectando también al control posterior del gasto que se debe realizar.

2.2. Procedimiento de concesión de la ayuda

El artículo 3 del RGLS determina que las ayudas en especie cumplen los requisitos de las letras a), b) y c) del artículo 2.1 de las subvenciones y, por ese motivo, les es de aplicación la LGS y su RGLS. Para ello, nos remitimos al artículo 9 de la LGS relativo a los requisitos para el otorgamiento de una subvención y que son los siguientes:

¹ La sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, en el Manual de Fiscalización, sección 4900: Guía de fiscalización del área de subvenciones concedidas, aprobado por el Consejo de la Sindicatura de fecha 03/07/2019, cuando define el concepto de subvención y sus requisitos, también se refiere a la excepción del concepto de disposición dineraria que prevé la disposición adicional quinta admitiendo las ayudas consistentes en la entrega de bienes cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero. En este caso, estas ayudas en especie se les aplica la LGS con las especialidades previstas en el artículo 3 del RGS.

- a) Competencia del órgano concedente
- b) Existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión
- c) Tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación
- d) Fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico
- e) Aprobación del gasto por el órgano competente para ello

Como vemos, en un procedimiento de concesión de subvención existen unos requisitos relacionados con el gasto presupuestario: existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones, fiscalización previa y aprobación del gasto, que a priori, en el caso de las ayudas en especie, no procederían debido que por su definición no existe ninguna disposición dineraria, no obstante, hay alguna excepción a esa no aplicación por imperativo legal de la LGS, que más adelante analizaremos. Por lo tanto, nos quedamos únicamente con el requisito del órgano competente y la tramitación del procedimiento que es igual para ambos casos.

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones es el de concurrencia competitiva² y el cuál nos referiremos en este trabajo.

Así pues, vamos a analizar el procedimiento de concesión de la ayuda aplicando el procedimiento ordinario de concesión de una subvención. El procedimiento se encuentra regulado en los artículos 23 y siguientes de la LGS.

El procedimiento de concesión de una ayuda se inicia siempre de oficio mediante la aprobación de una convocatoria pública, artículo 23.1 de la LGS, previa aprobación de las correspondientes bases reguladoras de la ayuda. Debido a que la aprobación de las bases no tiene impacto económico, ni, por lo tanto, presupuestario, al no aprobarse ningún gasto, no lo analizaremos.

² Artículo 22.1 de la LGS. Este artículo establece como procedimiento ordinario de concesión de subvenciones la concurrencia competitiva y, excepcionalmente, la concesión directa, en las formas de subvención nominativa, aquellas cuya concesión venga por imperativo normativo o aquellas de interés público, social, económico o humanitario que dificulten una convocatoria pública.

Como contenido necesario de la convocatoria deberá figurar, entre otros aspectos, el crédito presupuestario a los que se imputa la ayuda y cuantía máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones, artículo 23.2 de la LGS.

Así pues, la convocatoria de una ayuda es un acuerdo con impacto presupuestario determinándose una cuantía para destinarla a la ayuda. Para ello, los artículos 34.1 de la LGS y 58 del RGLS determinan que con carácter previo a la convocatoria deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o normas presupuestarias de las restantes administraciones públicas. En este caso, debemos aplicar las normas presupuestarias 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 (en adelante, TRLRHL) y el 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). Según el artículo 52 del RD 500/1990, corresponde en ese momento hacer la autorización del gasto de la convocatoria consistiendo en el acto por el que se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario. Este acto constituye el inicio del procedimiento de ejecución de gasto, si bien no implica relaciones con terceros externos de la Entidad, como es el caso.

No obstante, para las ayudas en especie, el artículo 3 del RGLS excluye de la tramitación de estas el procedimiento de gestión presupuestaria previsto en el artículo 34 de la LGS cuando la adquisición de los bienes es anterior a la convocatoria de la ayuda, sin perjuicio de que los requisitos exigidos para efectuar el pago de las subvenciones, recogidos en el mismo artículo 34, deben entenderse referidos a la entrega del bien objeto de ayuda. Esta exclusión es acorde con la propia naturaleza de la ayuda en especie que no tiene contenido dinerario. En el apartado del tratamiento presupuestario lo desenvolveré en detalle.

A continuación, presentadas las solicitudes por los interesados y evaluadas las mismas en fase de instrucción, se debe proceder a la resolución de la concesión.

Según el artículo 34.2 de la LGS, este acto conlleva el compromiso del gasto correspondiente debido a que la resolución, según artículo 25.3 de la LGS, indica los beneficiarios de la subvención o ayuda. Por lo tanto, como dice la propia norma subvencional, coincidiendo con la norma presupuestaria, procede el acto de compromiso o disposición del gasto ya que se determina un crédito presupuestario, previamente autorizado, a favor de un tercero, implicando efectos jurídicos para la entidad versus el tercero beneficiario. El acto de compromiso de gasto se define en el artículo 56 del RD 500/1990.

No obstante, como ya hemos visto, para las ayudas en especie se excluye la aplicación de casi todo el artículo 34 de la LGS y, por tanto, también este acto de compromiso o disposición del gasto. Esto no quiere decir, que en la resolución de concesión no se deba identificar el importe concedido de la ayuda a cada beneficiario, ya que sí es necesario identificar el importe concedido a los beneficiarios individualmente y refiriéndose el importe de la subvención concedida al precio de adquisición de los bienes objeto de la ayuda, como así se explica en el documento de preguntas frecuentes de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (en adelante, BDNS), emitido por el Ministerio de Hacienda y la Intervención General de la Administración del Estado, de marzo 2022. Esta información es necesaria para comunicar a la BDNS los beneficiarios de las ayudas, ya que las ayudas en especie al estar sujetas a la LGS, están también sujetas al régimen de publicidad y transparencia de esta ley.

Finalmente, una vez el beneficiario haya destinado el bien a la finalidad pública para la cual se le entregó y dentro el plazo otorgado para ello, deberá justificar la aplicación de este a la finalidad o interés público para la cual se le entregó. La LGS, en su artículo 30, regula los medios de justificación de las subvenciones, consistentes en una cuenta justificativa, una acreditación del gasto por módulos o presentación de estados contables, no obstante, para los casos de ayudas en especie no tienen sentido

estos medios de justificación ya que no se trata de justificar un gasto sino el destino de unos bienes, por lo tanto, lo más adecuado sería una justificación mediante una memoria, fotos, inventarios, o registros o cualquier otra evidencia del destino efectivo del bien. Una vez justificado y revisado su cumplimiento por parte de la administración, con carácter general, ésta debe proceder al reconocimiento de la obligación a favor del beneficiario por resultar el crédito ya exigible debido al cumplimiento de las condiciones impuestas para su percepción y, a su posterior pago. A pesar de que, en este caso, el artículo 34 de la LGS no menciona expresamente la fase de gestión presupuestaria que corresponde, en base a la normativa presupuestaria, artículo 59 del RD 500/1990, corresponde el reconocimiento de la obligación ya que es el acto posterior a la justificación documental de la realización de la prestación o del derecho del acreedor.

Para las ayudas en especie, tampoco se procede al acto de reconocimiento de la obligación, por ser la última fase de gestión presupuestaria del gasto. No obstante, el artículo 3 del RGLS sí que se remite al artículo 34 de la LGS en relación con la fase de gestión presupuestaria del pago, requiriéndose para la ayuda en especie al igual que para una subvención, el cumplimiento de los mismos requisitos para el pago de la ayuda y, en el caso de la ayuda en especie, entendiéndose que estos requisitos se deben cumplir en la entrega del bien. Es decir, que en una ayuda en especie en el momento de la entrega del bien se debe verificar los requisitos que verificaríamos en el momento del pago de la subvención, como por ejemplo, que el beneficiario siga reuniendo los requisitos para ser beneficiario, que esté al corriente de sus obligaciones tributarias y de la seguridad social, que no esté incurso en causa de prohibición del artículo 13 de la LGS, y que haya cumplido todos los condicionantes requeridos en la convocatoria, exceptuando la previa justificación del gasto en este caso, ya que al ser una ayuda en especie la justificación siempre tendrá que ser posterior a la entrega del bien.

Asimismo, debemos acreditar que la concesión de la ayuda se ha hecho efectiva, es decir, lo que correspondería en una subvención, el pago material. En el caso de las ayudas en especie no existe documento acreditativo del pago material porque no existe pago dinerario, pero si es necesario acreditar que el bien ya no forma parte del

patrimonio de la administración ya sea en régimen de propiedad o en régimen de uso, sino que este se ha cedido o dado a un tercero, y para ello, es necesario levantar la correspondiente acta de entrega del bien al beneficiario.

Según el informe de fiscalización de la Audiencia de Cuentas de Canarias de las subvenciones de concesión directa de determinados ayuntamientos, del ejercicio 2020, en el análisis de las subvenciones en especie del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, de fecha 28 de diciembre de 2023, se menciona la necesidad de acreditar documentalmente la entrega de los bienes objeto de la ayuda.

Finalmente destacar, que en esa fase final del procedimiento de la entrega de los bienes es el momento en el cual el ente concedente debe reconocer contablemente la ayuda en especie, tal y como se regula en la norma de reconocimiento y valoración número 18 de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, apartado 2.a.2), ya que será mediante el asiento contable de reconocimiento de la ayuda en especie que se dará de baja el bien en la contabilidad patrimonial que, en su momento, se dio de alta con la adquisición del mismo.

Hasta aquí, hemos visto el procedimiento de concesión de una ayuda, tanto en su aspecto, de legalidad administrativa, como de legalidad financiera³, y, en comparación con un procedimiento ordinario de subvención debido a su aplicación por mandato legal.

Pero eso no es todo, el artículo 3 del RGLS continúa su regulación diciendo: “No obstante, lo anterior, en el supuesto de que la adquisición de los bienes, derechos o servicios tenga lugar con posterioridad a la convocatoria de la ayuda, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 34.1 de la Ley General de Subvenciones respecto a la

³Toda actuación administrativa que implique la realización de un gasto o cumplimiento de una obligación económica debe cumplir la doble condicionalidad: condición de legalidad administrativa y condición de legalidad financiera. La Intervención General de la Administración del Estado en su informe de fecha 09/05/2013 explica la necesidad del cumplimiento de ambas condiciones, determinando “que la autorización presupuestaria del crédito es condición de legalidad financiera necesaria, pero no suficiente para llevar a cabo una actuación administrativa que implique obligaciones económicas, siendo además preciso en todo caso el acuerdo o resolución del órgano competente que adopte la decisión de llevar a cabo tal actuación a través del procedimiento administrativo que corresponda, y ello como condición de legalidad administrativa.” Para ello, he considerado necesario exponer en la tramitación de los expedientes ambas legalidades.

necesidad de aprobación del gasto con carácter previo a la convocatoria.” En el apartado del tratamiento presupuestario analizaremos los efectos de este apartado en las ayudas en especie.

2.3. Procedimiento de adquisición del bien

La disposición adicional quinta de la LGS determina que, en todo caso, la adquisición se someterá a la normativa sobre contratación de las Administraciones públicas, y esa es, la LCSP.

Según el artículo 116.4 de la LCSP se debe acreditar y justificar adecuadamente en el expediente de contratación, entre otros aspectos, la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional. Este aspecto es importante tenerlo en cuenta y para el caso de contratos relacionados con una concesión de ayuda en especie, se debe hacer constar en el expediente de contratación esa circunstancia, que la necesidad de la contratación está vinculada a una ayuda en especie. En este sentido, tanto la Audiencia de Cuentas de Canarias, en su informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa a varios ayuntamientos, de fecha 28/12/2023, como el Tribunal de Cuentas en su informe número 1.582 de fiscalización de las ayudas en concepto de acción social concedidas por los ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes, ejercicio 2021, se refieren a esta necesidad de vinculación explícita de ambos expedientes.

La Audiencia de Cuentas de Canarias, en el informe referenciado, en el análisis de las subvenciones en especie del ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, en su página 35-36, dice: “Sin diferenciar entre los sucesivos contratos, las tarjetas fueron depositadas en el departamento de servicios sociales, sin vinculación alguna con cada uno de los contratos adjudicados. Procediéndose posteriormente, y una vez concedida la subvención, a su entrega a los beneficiarios. Por ello, no ha sido posible vincular las concesiones de las subvenciones de la muestra con los contratos de suministros.”

El Tribunal de Cuentas, en el informe referenciado, en el análisis del ayuntamiento de Badajoz, en su página 43, manifiesta que: “En los expedientes contractuales –algunos de los cuales se tramitaron antes de la formalización del convenio con las entidades beneficiarias de las subvenciones– tampoco se aludió a que respondieran a ayudas en especie ni a que los servicios debían prestarse a terceros, indicándose solamente que las necesidades que pretendían cubrirse mediante el contrato se encontraban dentro del ámbito competencial del Organismo Autónomo.”

En ese mismo artículo 116, en su apartado tercero, se requiere que debe incorporarse en el expediente de contratación certificado de existencia de crédito o, en el caso de entidades del sector público con presupuesto estimativo, documento que acredite la existencia de financiación. De no ser así, según el artículo 39.2.b) de la LCSP, el contrato sería nulo de pleno derecho por carencia o insuficiencia de crédito, salvo los supuestos de emergencia.

Completado el expediente de contratación, se dicta resolución motivada por el órgano de contratación aprobando y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación, implicando dicha resolución la aprobación del gasto, de conformidad con el artículo 117 de la LCSP. Con este acto, se debe proceder presupuestariamente a la realización de la autorización del gasto.

A continuación, publicado el anuncio de licitación empieza el período de presentación de ofertas por los licitadores y, evaluadas las mismas por la mesa de contratación o órgano de contratación, se procede a la adjudicación del contrato. Con la adjudicación, la administración se compromete versus al adjudicatario a la ejecución de unas prestaciones por una cantidad concreta y específica y, por lo tanto, un acto con relevancia jurídica para terceros, implicando presupuestariamente, la disposición o compromiso del gasto.

Finalmente, hecha la prestación por parte del adjudicatario y recibida por parte de la administración, se valida la correspondiente factura y se procede al acto de reconocimiento de la obligación, naciendo en ese momento un crédito exigible contra la Entidad.

2.4. Fiscalización

La regulación del ejercicio del control se regula en el 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, RCIL). Concretamente, nos tenemos que referir a los artículos 7 y 20 de este Real Decreto.

El artículo 7 regula el ejercicio de la función interventora que comprende la fiscalización previa de los actos que autoricen, dispongan o comprometan gastos, así como la intervención del reconocimiento de las obligaciones y la intervención de la comprobación material de la inversión. En el artículo 20, se desarrolla el ejercicio de la intervención de la comprobación material de la inversión. También es importante tener presente el artículo 8 del mismo texto legal cuando define el que se entiende por fiscalización previa y que dice el siguiente: “Se entiende por fiscalización previa la facultad que compete al órgano interventor de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso. El ejercicio de la función interventora no atenderá a cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas.” Por lo tanto, en este artículo se hace una definición más extensa del que se entiende por fiscalización previa en relación al que se define en el artículo 7, ya que en este se habla de actos o documentos susceptibles de producir obligaciones de contenido económico, así que, se refiere tanto a actos presentes con contenido económico, como a actos que son susceptibles de producirlos, trasladando a un futuro el propio efecto económico, a diferencia del artículo 7 que se refiere exclusivamente a los actos que, en el momento actual, autoricen, dispongan o reconozcan gastos.

Con relación a las subvenciones o ayudas públicas, en el artículo 9 de la LGS se define como uno de los requisitos a cumplir para el otorgamiento de las subvenciones, así como para las ayudas públicas, en el caso que proceda, la fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, en los términos previstos en las leyes.

Para el caso de las ayudas en especie, con carácter general, no procede la fiscalización previa del expediente, no obstante, existen excepciones. En relación a este aspecto de ausencia de fiscalización en la concesión de las ayudas en especie se ha manifestado la Intervención General de la Administración del Estado en informe relativo a la consulta a si se encuentran sometidas a fiscalización previa las ayudas que se conceden al amparo de lo dispuesto a la Orden CTE 1043/2002, de 7 de mayo, por la que fueron establecidas las bases reguladoras y se convocaron ayudas de autorización administrativa de uso de ordenadores portátiles para la puesta en marcha del Programa de Alfabetización Digital, de fecha 30/09/2002.

Con relación a los expedientes de contratación, en el artículo 116.3 de la LCSP se determina la necesidad de la fiscalización previa de la intervención en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Para las entidades locales, la disposición adicional tercera regula unas especificaciones, determinando que los actos de fiscalización se ejercen por el interventor local, que la fiscalización también abarca la valoración de cada nuevo contrato, excepto los menores, en el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, además, la necesidad de realización de la intervención de la comprobación material de la inversión en los términos del artículo 214.2.d) de TRLRHL y artículo 20 del RCIL.

La existencia de crédito presupuestario y adecuado a la naturaleza del gasto u obligación a contraer tiene tal importancia que, incluso para aquellas entidades con régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos, su carencia en el expediente implica un reparo por parte del órgano interventor, de conformidad el artículo 13 del RCIL.

Según el artículo 20 del RCIL en relación con el artículo 210 de la LCSP, recibido el bien y antes del reconocimiento de la obligación, se debe proceder a la intervención de la comprobación material de la inversión concurriendo el Interventor en el acto de recepción cuando el valor estimado del contrato⁴ sea igual o superior a

⁴ El valor estimado del contrato se regula en el artículo 101 de la LCSP.

50.000,00 euros. De no ser así, se produciría una omisión de la función interventora, por haberse omitido el trámite preceptivo de la intervención de la comprobación material de la inversión, según el artículo 20 y 28 del RCIL.

Es importante a efectos del control, tener claro que una omisión de un trámite preceptivo ya ejecutado y sobre el cuál no se puede subsanar porque ya se ha dictado el acto administrativo, es una omisión de la función interventora y no un reparo. El reparo es una disconformidad del órgano interventor con el fondo o forma del asunto que se manifiesta antes de la adopción del acuerdo o resolución, pero nunca en posterioridad.

La obligación de comunicación a la Intervención para su asistencia al acto de recepción se regula también en el artículo 210 de la LCSP.

3. TRATAMIENTO PRESUPUESTARIO DE LOS EXPEDIENTES

3.1. Fases de gestión presupuestaria de los expedientes

El tratamiento presupuestario de las ayudas en especie se regula, como hemos visto, en el artículo 3 del RGLS, y el cuál lo podemos diferenciar en dos partes: un supuesto, de no aplicación del artículo 34.1 de la LGS y, otro supuesto, de sí aplicación de este artículo. Cuando se habla de la no aplicación del artículo 34.1 de la LGS, la ley no hace referencia a ningún orden en la tramitación de los expedientes implicados, el de concesión y el de adquisición. En cambio, en el otro supuesto, si se menciona que el expediente de adquisición de bienes es en posterioridad al de la convocatoria. Por lo tanto, podemos deducir que, en el primer supuesto, es el caso inverso, primero se tramita el expediente de adquisición del bien y, en posterioridad el de la convocatoria de la ayuda.

El análisis del primer supuesto a efectos presupuestarios es el que se ha realizado en el apartado anterior con el análisis de ambos expedientes, donde el expediente de adquisición del bien tiene la tramitación normal de cualquier expediente de contratación, con todas las fases de gestión presupuestaria A, D y O. Y, al existir fases de gestión presupuestaria, será necesaria la fiscalización previa del gasto.

Y, en relación con el expediente de concesión de la ayuda, lo mismo, me remito al análisis ya expuesto donde no procede fases de gestión presupuestaria ni, consecuentemente, fiscalización previa, porque ni existe gasto presupuestario ni un acto que es susceptible de producir obligaciones de contenido económico.

Según la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, en la primera parte del Marco conceptual de la contabilidad pública, se define el gasto presupuestario como aquél que supone el reconocimiento de una obligación presupuestaria a pagar, y en este momento, no existe ninguna obligación de pago, ya que solo se transmite un bien y el pago del bien que se cede ya se ha hecho en el expediente de adquisición del bien, motivo por el cual, es allí donde se registra el correspondiente gasto presupuestario. La Audiencia de Cuentas de Canarias, en su informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa de determinados ayuntamiento, de fecha 28 de diciembre de 2023, en el análisis de las subvenciones en especie del ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, en su página 65, reafirma lo expuesto y dice: “Consta la fiscalización previa de la concesión, cuando no resulta aplicable el procedimiento de gestión presupuestaria, dado que las ayudas en especie no suponen, en sí mismo, gasto presupuestario (el gasto se realiza cuando se adquiere el bien que se pretende ceder, pero no cuando se cede, que, en su caso, conllevará el asiento correspondiente de contabilidad patrimonial por la salida del bien).”

A pesar de ello, es necesario indicar en la convocatoria el importe estimado de las ayudas a conceder, ya que es contenido necesario de la convocatoria como se regula en el artículo 23.2 b) de la LGS y artículo 58.1 del RGLS. En el artículo 23.2 b) de la LGS, en relación con el crédito presupuestario, se dice:” b) Créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones.” Así que, parece ser que el legislador ha querido hacer una distinción, una primera parte refiriéndose a créditos presupuestarios y, otra parte, a una cuantía

estimada de subvención. Por lo tanto, en el primer caso, estaríamos ante la tramitación de una subvención y, en el segundo, de una ayuda en especie.

Según el artículo 36.1.b) de la LGS es causa de nulidad de la resolución de concesión la carencia o insuficiencia de crédito. En el caso de las ayudas en especie, esta suficiencia de crédito del propio expediente no procede su aplicación por imperativo legal del artículo 3 del RGLS ya que no se necesita crédito porque no hay ningún gasto a ejecutar.

En relación con el segundo supuesto, donde primero se tramita el expediente de concesión de la ayuda y, en posterioridad, el expediente de adquisición del bien, el artículo 3 del RGLS regula que si procede la aplicación del artículo 34.1 de la LGS y se debe proceder a la aprobación del gasto con carácter previo a la convocatoria.

Así que, en el expediente de la convocatoria de la ayuda, según el literal del artículo procede una autorización del gasto, ya que, por regla general, se entiende por aprobación del gasto la fase de autorización. No obstante, en mi opinión, no se debe interpretar esta aprobación del gasto como una fase de autorización sino como una necesidad de asegurar el crédito de la convocatoria para que su resolución pueda resultar eficaz y cuando se tramite el expediente de adquisición del bien, el crédito este asegurado para poder adquirir el bien comprometido en el expediente de la concesión y ejecutar las correspondientes fases de gestión presupuestaria que si proceden en este caso debido a que se realiza una salida de fondos y consumo de crédito presupuestario.

A mi parecer, entiendo que con la convocatoria se debe hacer una retención de crédito (RC). Con la retención de crédito certificamos la existencia de crédito en una aplicación concreta para una posterior autorización de un gasto, por una cuantía determinada, produciéndose una reserva de crédito para dicho gasto, como se regula en el artículo 31 del RD 500/1990. En la orden 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado en las reglas relativas a la tramitación de gastos de subvenciones, también se utiliza el documento RC para asegurar el crédito previo a la tramitación del correspondiente expediente con impacto presupuestario.

En relación con la fiscalización del acuerdo de la convocatoria, quiero matizar que, aun no existiendo ninguna autorización del gasto, es decir, ninguna fase de gestión presupuestaria porque la retención de crédito no es ninguna fase de gestión presupuestaria como podemos ver de los artículos 184 del TRLRHL y 52 del RD 500/1990, en base al concepto amplio de la función interventora y que hemos expuesto del artículo 8 del RCIL, este acuerdo si está sujeto a fiscalización previa. Con el acuerdo de convocatoria, la entidad se compromete a una obligación futura de contenido económico y que derivará en un expediente de adquisición de bienes con impacto presupuestario. Esta relación entre ambos expedientes, como ya hemos expuesto, debe reflejarse en el expediente, tanto de la convocatoria como de la adquisición.

Otro motivo por el cuál entiendo que no se ajusta una autorización del gasto en la aprobación de la convocatoria es porque en la tramitación del expediente de adquisición que se debe tramitar en posterioridad, con la fase de licitación o adjudicación directa, en caso de contrato menor, procede una autorización del gasto. Entonces, tendríamos ya una autorización del gasto de la convocatoria que deberíamos de barrar, pero sin tener un acuerdo acorde que justificará el barrado y, además, hubiéramos fiscalizado previamente el acuerdo de convocatoria porque teníamos una autorización del gasto y, con el expediente de contratación, deberíamos volver a fiscalizar la misma autorización del gasto, pero relacionado con otro expediente. Por todo ello, considero que lo más ajustado y correcto, cumpliendo tanto la normativa subvencional como la presupuestaria, es proceder a una retención de crédito en el acuerdo de la convocatoria de la ayuda.

Además, en este caso, estaríamos también incumpliendo el principio o condición de legalidad administrativa debido a que el acto de barrar la autorización del gasto no se justificaría documentalmente con ningún acto administrativo. No obstante, lo expuesto, en el caso de considerarse necesario hacer una fase de autorización del gasto en el expediente de aprobación de la convocatoria de la ayuda, este gasto se fiscalizaría en el expediente de concesión de la ayuda y en el momento de realizar la fiscalización de la licitación de contratación correspondiente se debería de indicar que el extremo de la

comprobación del crédito adecuado y suficiente ya está fiscalizado y se cumple mediante documentación contable inserida en el expediente de concesión de la ayuda.

A continuación, se debería tramitar el expediente de adquisición del bien. En este caso, la tramitación sería la misma que la expuesta para el otro supuesto, sin embargo, en este caso el crédito necesario para la autorización del gasto estaría vinculado al crédito retenido con la RC del acuerdo de la convocatoria de la ayuda.

3.1. De las aplicaciones presupuestarias de los expedientes

En este apartado analizaremos, en concreto, la clasificación económica de gastos de la aplicación presupuestaria que procede aplicar en el contrato de adquisición en ambas modalidades, previo y posterior a la convocatoria de la ayuda y, a la retención de crédito de la convocatoria de la ayuda, o en el caso que se considerase, aprobación del gasto.

Para ello, es necesario saber que la clasificación económica de gastos atiende a la naturaleza económica del gasto, como así se define en el artículo 5 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Es decir, responde a la pregunta ¿en qué se gastó el crédito? A diferencia de la clasificación por programas que atiende a la finalidad del gasto y a la pregunta ¿para que se gasta el crédito? Y finalmente, la clasificación orgánica que atiende al sujeto pasivo que ejecuta el gasto y responde a la pregunta ¿quién gasta? La conjunción de todas las clasificaciones constituye la aplicación presupuestaria manifestando la expresión cifrada del crédito presupuestario definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas establecerá con carácter general la estructura de los presupuestos de las entidades locales teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y gastos, las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir, según se regula en el artículo 167 del TRLRHL. El resultado de este mandato legislativo fue la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

En el análisis de la clasificación económica del estado de gastos del presupuesto, encontramos la referencia a las subvenciones en especie, en dos capítulos. En el capítulo 4 de transferencias corrientes se dice: “Se incluye también las «subvenciones en especie» de carácter corriente, referidas a bienes o servicios que adquiriera la Entidad local o sus organismos autónomos para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida. Se imputará atendiendo a su destinatario.” Y, en el capítulo 7 de transferencias de capital se vuelven a mencionar: “Se incluyen también las «subvenciones en especie» de capital, referidas a bienes que adquiriera la entidad local o sus organismos autónomos para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida, debiendo imputarse al artículo que corresponda según su destinatario.”

En primer lugar, debemos matizar el concepto de subvención en especie, que como hemos visto de la norma subvencional es incorrecto, entendiendo así, que el legislador en este caso se quería referir a las ayudas en especie ya que el concepto de subvención ya se engloba en la definición precedente del capítulo cuando dice que se comprenden los créditos sin contraprestación directa de los agentes beneficiarios y con destino a financiar operaciones de capital. Por lo tanto, encajando con el concepto de subvención definido en el artículo 2.1 de la LGS.

En segundo lugar, ver que en la definición se refiere exclusivamente a uno de los supuestos analizados anteriormente, al decir, referidas a bienes que adquiriera la entidad local en concepto de una subvención previamente concedida. Por lo tanto, refiriéndose únicamente en el supuesto de la tramitación previa de la convocatoria y, en posterioridad, la adquisición del bien.

Visto lo expuesto, podemos concluir que el RC de la convocatoria de la ayuda en especie, así como sus sucesivas fases de gestión presupuestaria derivadas del expediente de adquisición del bien se deben imputar al capítulo 4 o 7 de la clasificación económica de gastos, en función de si la ayuda a conceder tenga naturaleza corriente o de inversión y al artículo que corresponda según el destinatario de la ayuda.

En este sentido se ha manifestado la Intervención General de la Administración del Estado en sus informes sobre determinados aspectos relativos al régimen de control de determinadas aportaciones dinerarias a favor de entidades del sector público estatal imputables a los capítulos 4 y 7 de los Presupuestos Generales del Estado y de resolución de consulta relativa a la naturaleza jurídica e imputación presupuestaria del gasto correspondiente al pago de matrículas de máster organizados por el Instituto Nacional de la Administración Pública, de fechas, respectivamente, de 9/5/2013 y 26/10/2020. Concretamente, en el informe de mayo de 2013 se dice “Las transferencias y subvenciones, tanto dinerarias como en especie, se imputarán en función del beneficiario de las mismas.” La Guía práctica de fiscalización de los OCEX en su Guía de fiscalización del área de subvenciones concedidas GPF-OCEX 1964, también se refiere a las subvenciones concedidas imputables en los capítulos 4 y 7, refiriéndose también en su análisis a las subvenciones en especie sin hacer una mención diferenciada en relación a este tipo de ayudas.

En este caso, el concepto de subvención previamente concedida entiendo, a mi parecer, que debe interpretarse de manera amplia y no restrictivamente a que exista el acuerdo de concesión adoptado, sino que pueda existir simplemente el acuerdo de aprobación de la convocatoria. Lo que entiendo que la norma pretende asegurar es que antes de imputar un gasto que implique un desplazamiento patrimonial de bienes, exista un acuerdo de voluntad de la administración concedente de ceder estos bienes a un tercero y que sirva de justificación para su imputación a los capítulos 4 o 7 del presupuesto de gastos.

Visto el tratamiento de la adquisición del bien con una subvención previamente concedida, nos falta por valorar el supuesto inverso, la adquisición del bien con una convocatoria de ayuda posterior. En este caso, como determina la normativa de estructura presupuestaria no es posible su imputación al capítulo 4 o 7, respectivamente, ya que como marca la orden se precisa de una convocatoria previamente concedida.

La Audiencia de Cuentas de Canarias en el informe referenciado, en el análisis de las subvenciones en especie del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, página 24, y, en el análisis del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, página 37, concluye que

la imputación presupuestaria de las ayudas en especie se realizó en el capítulo 4 del presupuesto de gastos cuando debió figurar en el capítulo 2 del mismo. En ambos casos, se refiere al supuesto de tramitación previa del expediente de contratación y posterior convocatoria de la ayuda. En el primer caso, no detecto de la relación de los hechos que existiera relación entre el expediente de contratación y el de convocatoria de la ayuda. A diferencia, del segundo caso, que si se manifiesta expresamente que no existía vinculación entre ambos expedientes.

Además de la necesidad de la existencia de una convocatoria previamente concedida, la imputación en los capítulos 2 o 6, respectivamente, es la correcta, porque de no ser así e imputarse en los capítulos 4 o 7 la adquisición del bien, nos podríamos encontrar que en posterioridad no se aprobase la convocatoria de la ayuda en especie y tendríamos un gasto presupuestarios que no estaría reflejando la naturaleza económica del gasto y, consecuentemente, la imagen fidel de la administración, ya que tendríamos un gasto imputado en unos capítulos que implican desplazamiento patrimonial cuando no habría existido ningún desplazamiento de bienes. El documento 4 de los principios contables públicos emitido por el Ministerio de Hacienda y la Intervención General de la Administración del Estado, determinan como una de los elementos configuradores de las transferencias y subvenciones, incluidas las subvenciones en especie, el desplazamiento patrimonial entendido como aquel que supone un aumento del patrimonio del beneficiario y, simultáneamente, una correlativa disminución del patrimonio del concedente.

4. CONCLUSIONES

En este apartado haremos un resumen gráfico de todos los procedimientos expuestos de concesión de ayuda con su tratamiento presupuestario y de control previo, correspondiente: opción a): convocatoria previa y, opción b): convocatoria a posterior del expediente de adquisición del bien.

OPCIÓN A

Adquisición del bien por ser entregado a terceros

1- EXPEDIENTE DE CONCESIÓN DE AYUDA

Acto administrativo	Fase presupuestaria	Capítulo
---------------------	---------------------	----------

Aprobación convocatoria Retención crédito (RC) Cap. 4 o 7

Fiscalización previa de la convocatoria

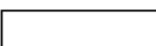
Resolución de la concesión  

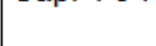
Entrega del bien  

Comunicación de todas las actuaciones a la BDNS

2- EXPEDIENTE DE ADQUISICIÓN DEL BIEN

Aprobación licitación Fase A Cap. 4 o 7

Adjudicación contrato Fase D 

Reconocimiento obligación Fase O 

Fiscalización previa de todas sus fases



OPCIÓN B

1- EXPEDIENTE DE ADQUISICIÓN DEL BIEN

Acto administrativo	Fase presupuestaria	Capítulo
Aprobación licitación	Fase A	Cap. 2 o 6
Adjudicación contrato	Fase D	
Reconocimiento obligación	Fase O	

Fiscalización previa de todas sus fases

2- EXPEDIENTE DE CONCESIÓN DE AYUDA

Aprobación convocatoria

Resolución de la concesión

Entrega del bien

Sin impacto presupuestario



Sin fiscalización previa

Comunicación de todas las actuaciones a la BDNS

ABREVIATURAS

LGS Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

RGLS Real Decreto 887/2006, de 21 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

LCSP Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014.

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

BDNS Base de Datos Nacional de Subvenciones

RCIL 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

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN DE ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS (ASOCEX). *Guía práctica de fiscalización de los OCEX. GPF-OCEX 1964: Guía de fiscalización del área de subvenciones concedidas*, p. 3. Aprobada por la Comisión Técnica de los OCEX y por la Conferencia de Presidentes de ASOCEX el 19 de octubre de 2023.

AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS. *Informe de fiscalización de las subvenciones de concesión directa de los ayuntamientos de Granadilla de Abona, San Bartolomé de Tirajana, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana y Arona, ejercicio 2020*, p. 24. 28 de diciembre de 2023.

BÁSCONES RAMOS, Juan Miguel. «Aspectos comunes a la gestión y aplicación de las subvenciones y ayudas públicas, presupuestación y contabilidad de las subvenciones y ayudas públicas. Gestión presupuestaria». En: *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*. Navarra: Aranzadi, S.A.U., p. 992. 2018.

BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES; INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. *Documento de preguntas frecuentes de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)*, p. 50. Marzo de 2022.

DIEGO ALONSO, Javier de. «Contabilización de transferencias y subvenciones en el Plan General de Contabilidad Pública. Vertiente económico-financiera y presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, p. 2.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. *Circular 6/2013, sobre determinados aspectos relativos al régimen de control de determinadas aportaciones dinerarias a favor de entidades del sector público estatal imputables a los capítulos 4 y 7 de los Presupuestos Generales del Estado*. 9 de mayo de 2013.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. *Informe relativo a la consulta sobre si se encuentran sometidas a fiscalización previa las ayudas concedidas al amparo de la Orden*

CTE/1043/2002, de 7 de mayo, por la que fueron establecidas las bases reguladoras y se convocaron ayudas de autorización administrativa de uso de ordenadores portátiles para la puesta en marcha del Programa de Alfabetización Digital. 30 de septiembre de 2002.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

Informe relativo a la naturaleza jurídica e imputación presupuestaria del gasto correspondiente al pago de matrículas de máster organizados por el Instituto Nacional de Administración Pública. 26 de octubre de 2020.

PASCUAL GARCÍA, José. «Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones públicas». *CEFLEGAL. Revista Práctica de Derecho*, núm. 156, p. 79. 2006.

PASCUAL GARCÍA, José. *Régimen jurídico de las subvenciones públicas: edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, p. 51. 2016.

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA. *Manual de Fiscalización. Sección 4900: Guía de fiscalización del área de subvenciones concedidas*, p. 3. Aprobado por el Consejo de la Sindicatura el 3 de julio de 2019.

TOSCANO GIL, Francisco. «Los tipos de ayudas públicas a los 20 años de la Ley General de Subvenciones». *La Administración al Día (INAP)*. 12 de abril de 2024.

TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe de fiscalización n.º 1582 de las ayudas en concepto de acción social concedidas por los ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes, ejercicio 2021*, p. 43. Aprobado el 26 de septiembre de 2024.

Actualidad Jurídica y Convocatorias

Revista digital CEMCI

Número 70/2026

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

AGUAS

AGUA: SEQUÍA: MEDIDAS: DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALETE-BARBATE

Orden de 10 de abril de 2026 de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se declaran las medidas a adoptar debido al estado de sequía en la Demarcación Hidrográfica del Guadalete-Barbate ([BOJA de 23 de abril de 2026 número 77](#)).

AGUA: SEQUÍA: MEDIDAS: CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

Orden de 10 de abril de 2026 de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se declaran las medidas a adoptar debido al estado de sequía en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas ([BOJA de 23 de abril de 2026 número 77](#)).

ARTESANÍA

ARTESANÍA: ZONA O PUNTO DE INTERÉS ARTESANAL: RECONOCIMIENTO: PROCEDIMIENTO

Orden de 4 de mayo de 2026 de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por la que se regula el procedimiento de reconocimiento como zona o punto de interés artesanal de Andalucía ([BOJA de 7 de mayo de 2026 número 86](#)).

Podrán promover el reconocimiento como zona o punto de interés artesanal de Andalucía, las asociaciones, federaciones o confederaciones de personas artesanas inscritas en el Registro de Artesanía de Andalucía, cuyo ámbito territorial abarque el área que va a quedar reconocida como zona, o en el que esté ubicado el punto y que tengan domicilio social en el ámbito para el que se solicita.

La competencia para resolver el procedimiento de reconocimiento corresponde a la Dirección General con competencia en materia de artesanía, por delegación de la persona titular de la Consejería competente en materia de artesanía.

CALENDARIO LABORAL

TRABAJO: CALENDARIO FIESTAS LABORALES 2027

Decreto 84/2026, de 29 de abril, de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2027 ([BOJA de 5 de mayo de 2026 número 84](#)).

CAZA

CAZA: GUARDA JURADO DE CAZA: REGULACIÓN

Orden de 1 de junio de 2026 de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se regula la figura del Guarda Jurado de Caza en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se aprueban los requisitos y el procedimiento de acreditación para ejercer sus funciones ([BOJA de 2 de junio de 2026 número 104 complementario nº 1](#)).

Las personas acreditadas como guardas jurados de caza ejercerán la policía y la vigilancia de la actividad cinegética exclusivamente en los espacios cinegéticos en los que prestan su servicio, en los que harán cumplir la legislación vigente en la materia y denunciarán cuantas infracciones lleguen a su conocimiento, sin perjuicio de las funciones atribuidas a los cuerpos y fuerzas de seguridad y personal de la Comunidad Autónoma con atribuciones en materia de vigilancia y control cinegético.

En los espacios cinegéticos en los que prestan su servicio, y sin perjuicio de las autorizaciones que en su caso fueran necesarias, realizarán, entre otras, las siguientes tareas:

- Auxilio a los Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y a los cuerpos y fuerzas de seguridad, en el cumplimiento de la legislación vigente en materia cinegética.
- Vigilancia y protección de personas y bienes en fincas rústicas, así como en las instalaciones agrícolas, industriales o comerciales que se encuentren en ellas, y en las fincas de caza respecto del régimen cinegético y espacios de pesca fluvial.

CAZA: PERÍODOS HÁBILES DE CAZA 2026/2027

Resolución de 1 de junio de 2026 de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se publican los períodos hábiles de caza para la temporada 2026/2027 ([BOJA de 8 de junio de 2026 número 108](#)).

CONSUMO

CONSUMO: HOJAS ELECTRÓNICAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES: REGULACIÓN

Orden de 24 de abril de 2026 de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, por la que se regula el Sistema de Hojas Electrónicas de Quejas y Reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se modifican los modelos del formulario y de los carteles informativos contenidos en los Anexos I, II, III y IV del Decreto 82/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan las Hojas de Quejas y Reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 30 de abril de 2026 número 82](#)).

CULTURA

CULTURA: FLAMENCO: PLAN ESTRATÉGICO

Acuerdo de 6 de mayo de 2026 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General Estratégico del Flamenco ([BOJA de 11 de mayo de 2026 número 88](#)).

El Plan está disponible en la siguiente dirección:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/culturaydeporte/consejeria/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/657349.html>

EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES

MUNICIPIOS: FENÓMENOS ADVERSOS: AYUDAS: CUANTÍA MÁXIMA POR MUNICIPIO Y ENTIDADES LOCALES AFECTADOS

Acuerdo de 30 de marzo de 2026 del Consejo de Gobierno, por el que se determinan las cuantías máximas de ayudas por municipio y entidad local autónoma, en relación con la situación excepcional declarada por Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno, de declaración de situación excepcional prevista en el Decreto 277/2023, de 5 de diciembre, por el que se regulan las ayudas a entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas, por las incidencias producidas por el impacto del enjambre de borrascas en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía entre el 23 de enero y el 16 de febrero de 2026 ([BOJA de 6 de abril de 2026 número 64](#)).

FAMILIAS

FAMILIA: FAMILIA MONOPARENTAL: RECONOCIMIENTO

Decreto 78/2026, de 15 de abril, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por el que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 21 de abril de 2026 número 75](#)).

INCENDIOS FORESTALES

MONTES: INCENDIOS FORESTALES: USOS SILVOPASTORALES

Decreto-ley 7/2026, de 29 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para el fomento de los usos silvopastorales del monte para la prevención de incendios forestales en Andalucía. ([BOJA de 29 de abril de 2026 número 81 Complementario nº 1](#)).

Acuerdo de convalidación publicado en [BOJA de 29 de mayo de 2026 2026, número 102](#).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: EMERGENCIA CINEGÉTICA: JABALÍES Y CERDOS ASIVESTRADOS

Resolución de 26 de mayo de 2026, 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 2 de junio de 2026 número 104](#)).

MEDIO AMBIENTE: MEDIDAS CINEGÉTICAS EXCEPCIONALES: CONEJOS SILVESTRES

Resolución de 26 de mayo de 2026, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se adoptan medidas cinegéticas excepcionales por daños de conejos silvestres en varios términos municipales de las provincias de Granada, Jaén, Málaga y Sevilla ([BOJA de 2 de junio de 2026 número 104](#)).

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

JUNTA DE ANDALUCÍA: ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: PLAN ESTRATÉGICO

Acuerdo de 8 de abril de 2026, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico sobre el Modelo de Organización Territorial Provincial en la Administración de la Junta de Andalucía 2030 (MTpro) ([BOJA de 13 de abril de 2026 número 69](#)).

El Plan está disponible en la siguiente dirección:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sanidadpresidenciayemergencias/consejeria/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes.html>

PATRIMONIO CULTURAL

PATRIMONIO CULTURAL: LEY

Ley 4/2026, de 24 de marzo, de Patrimonio Cultural de Andalucía ([BOJA de 7 de abril de 2026 número 65](#)).

El objeto de la Ley es establecer el régimen jurídico del patrimonio cultural de Andalucía con el fin de garantizar su tutela, protección, conservación, enriquecimiento, salvaguardia, fomento, investigación, difusión, valorización y transmisión a las generaciones futuras.

El patrimonio cultural de Andalucía está constituido por los bienes muebles, inmuebles e inmateriales que se encuentren en su territorio y que, por su valor artístico, histórico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, industrial, paisajístico, científico, documental, bibliográfico o audiovisual, revelen interés para la permanencia y reconocimiento de la cultura de Andalucía.

Corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía la competencia exclusiva sobre el patrimonio cultural de Andalucía, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado o estén atribuidas a las entidades locales.

Los municipios ostentan las siguientes competencias respecto al patrimonio cultural:

- Proteger, conservar, investigar, acrecentar y difundir el patrimonio cultural ubicado en su término municipal.
- Elaborar, formar, completar, gestionar y mantener actualizados los catálogos urbanísticos.
- Autorizar e inspeccionar las obras, restauraciones o cualquier tipo de actuación que afecte a los bienes catalogados de acuerdo con la normativa urbanística, a excepción

de las actividades arqueológicas, que se sujetarán a lo previsto en la ley que comentamos.

- Colaborar con la Administración competente en el seguimiento de actividades arqueológicas.

- Formular y tramitar los instrumentos de ordenación urbanística que afecten a los bienes de interés cultural y patrimonial.

- Vigilar el patrimonio cultural existente en su término municipal,

- Adoptar las medidas necesarias para evitar daños en caso de ruina inminente de los bienes culturales localizados en su término municipal.

- Velar en las intervenciones que se realicen sobre bienes y espacios catalogados no inscritos en el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía ni incluidos en sus entornos o ámbitos, por el cumplimiento de la normativa de protección establecida en los instrumentos de ordenación urbanística y los catálogos, durante la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de licencia o control de las declaraciones responsables, de acuerdo con la legislación urbanística.

- Las demás competencias que se les atribuyan en las leyes, entre ellas, a legislación básica estatal y autonómica sobre régimen local.

Las Comisiones Provinciales de Patrimonio Cultural son órganos consultivos de apoyo a la actuación de las Delegaciones Territoriales de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural. Estas comisiones emitirán informe, además de en los casos que se determinen reglamentariamente, en los que prevé la Ley que comentamos:

En poblaciones o áreas que, por la importancia de su patrimonio cultural, así lo requieran, podrán constituirse órganos interadministrativos de gestión en los que podrá participar tanto la Consejería competente en materia de patrimonio cultural como las entidades locales y la Administración estatal, en su caso. Estas comisiones estarán presididas por las personas titulares de las Delegaciones Territoriales de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural, y estarán integradas, al menos, por un representante de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, un representante de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, así como dos personas de reconocido prestigio en materia de patrimonio cultural. Se crean las Ponencias Técnicas de Patrimonio Cultural como órgano asesor de aquéllas.

La Ley crea el Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía como instrumento para la protección y gestión de los bienes en él inscritos, así como para su consulta y divulgación, que sustituye al Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.

La Ley regula los distintos tipos de protección, así como el procedimiento de declaración de bienes.

Regula el régimen jurídico de conservación y protección de los bienes culturales, diferenciando entre el régimen común, de aplicación a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Andalucía, el régimen aplicable a los bienes inscritos en el

Registro General del Patrimonio Cultural de Andalucía y el aplicable a los bienes catalogados recogidos en los catálogos urbanísticos. Uno de los medios destacados para su protección territorial, urbanística y de planes y programas sectoriales, estableciendo la ley cuál ha de ser el contenido básico de protección de los instrumentos de ordenación urbanística de determinados bienes de interés cultural que, por su naturaleza y figura de protección, requieren de una regulación singularizada, previéndose que la protección del patrimonio cultural se pueda abordar desde la ordenación urbana detallada o plan especial y catálogo.

Establece y regula los denominados “Patrimonios especiales” siguientes: patrimonio arqueológico, patrimonio etnológico, patrimonio industrial y patrimonios documental, bibliográfico y audiovisual.

Establece las siguientes instituciones del patrimonio cultural de Andalucía, que define y regula: los archivos, bibliotecas, centros de documentación, los museos, las colecciones museográficas y los espacios culturales.

Fomenta y regula el estudio, conservación, investigación, documentación, recuperación, restauración, difusión y puesta en valor o uso del patrimonio cultural de Andalucía.

Regula el régimen jurídico sancionador y el procedimiento sancionador.

Finalmente, la Ley deroga con carácter expreso la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

SALUD

SALUD MENTAL: PLAN ESTRATÉGICO DE SALUD MENTAL Y ADICCIONES

Acuerdo de 6 de mayo de 2026 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el I Plan General Estratégico de Salud Mental y Adicciones de Andalucía (PESMA-A 2026-2029) ([BOJA de 13 de mayo de 2026 número 90](#)).

El Plan está disponible en la siguiente dirección:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sanidadpresidenciayemergencias/areas/sanidad/planificacion/planes-integrales/paginas/pesma.html>

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CENTROS DE ATENCIÓN: COSTES DE CONCERTACIÓN: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 11 de mayo de 2026, de la Dirección Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía de la Consejería de Inclusión

Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se actualizan los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros y servicios de atención a personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia ([BOJA de 26 de mayo de 2026 número 99](#)).

SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS: DISTRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES A PERCIBIR POR LAS ENTIDADES LOCALES EN EL EJERCICIO 2026

Orden de 15 de junio de 2026 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Entidades Locales en el ejercicio presupuestario 2026, para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía, así como para el refuerzo de los equipos de atención a la infancia y la familia, en ejecución de lo previsto en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI) ([BOJA de 18 de junio de 2026 número 116](#)).

SUBVENCIONES

TAUROMAQUIA: SUBVENCIONES A MUNICIPIOS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden de 5 de mayo de 2026 de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, por la que se modifica la Orden de 26 de febrero de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, a municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía adheridos a la Red de Municipios Taurinos de Andalucía para actuaciones de promoción y fomento de la tauromaquia ([BOJA de 11 de mayo de 2026 número 88](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 12 de mayo de 2026 número 89 Complementario nº 1](#).

Se modifica el porcentaje de financiación que deben aportar los Ayuntamientos, que queda fijado en el 20 por 100; la competencia para iniciar y resolver los procedimientos de reintegro y los procedimientos sancionadores, cualquiera que sea el municipio beneficiario de la subvención queda atribuida a la persona titular del órgano directivo central competente en materia de espectáculos públicos y de promoción y fomento de la tauromaquia.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: ORGANIZACIÓN

Real Decreto 328/2026, de 22 de abril, por el que se modifican el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior ([BOE de 27 de abril de 2026, número 102](#)).

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: REVISIÓN DE PRECIOS: INDICES

Orden HAC/351/2026, de 14 de abril, sobre los índices de precios de plantas correspondientes a la serie completa desde diciembre de 2011 hasta el primer trimestre de 2025, aplicables a la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas ([BOE de 17 de abril de 2026, número 94](#)).

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: REVISIÓN DE PRECIOS: INDICES

Orden HAC/423/2026, de 29 de abril, sobre los índices de precios de la mano de obra y materiales, sobre los índices de precios de los materiales específicos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento, así como sobre los índices de precios de componentes de transporte de viajeros por carretera, para el segundo trimestre de 2025, aplicables a la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas ([BOE de 4 de mayo de 2026, número 108](#)).

CULTURA Y JUVENTUD

CULTURA Y JUVENTUD: BONO CULTURAL: REGULACIÓN

Real Decreto 401/2026, de 20 de mayo, del Ministerio de Cultura, por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven ([BOE de 21 de mayo de 2026, número 124](#)).

ECONOMÍA SOCIAL

ECONOMÍA SOCIAL: LEY

Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social ([BOE de 9 de abril de 2026, número 87](#)).

Corrección de errores, [BOE de 10 de abril de 2026, número 88](#).

El objeto de la Ley es actualizar el marco normativo de la economía social, y así, modifica la Ley 27/1999, de 16 de julio de Cooperativas; la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, destacando el aumento de los porcentajes mínimos de la reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación en las contrataciones públicas modificando al respecto la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, destacando en la modificación la introducción del concepto de empresa social reforzando la declaración de entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General; y la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas para otorgar la condición de cooperativa especialmente protegida la cooperativa de vivienda.

FENÓMENOS METEOROLÓGICOS ADVERSOS

DAÑOS CAUSADOS POR FENÓMENOS METEOROLÓGICOS: ANDALUCÍA Y EXTREMADURA: RELACIÓN DE MUNICIPIOS AFECTADOS

Resolución de 20 de marzo de 2026, de la Secretaría de Estado de Política Territorial del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, por la que se determinan los municipios y, en su caso, zonas de los municipios afectados, conforme al artículo 7.2 del Real Decreto-ley 5/2026, de 17 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en respuesta a los daños causados por diversos fenómenos meteorológicos adversos, de especial afectación en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura. ([BOE de 21 de marzo de 2026, número 71](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 14 de abril de 2026, 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 15 de abril de 2026, número 92](#)).

HACIENDAS LOCALES: ENTIDADES LOCALES: COMPENSACIÓN POR LA CRISIS DE ORIENTE MEDIO: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

Resolución de 10 de abril de 2026, de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda, por la que se establecen los criterios de distribución a las entidades locales de la compensación prevista en la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el plan integral de respuesta a la crisis en Oriente Medio ([BOE de 16 de abril de 2026, número 93](#)).

HACIENDAS LOCALES: ENTIDADES LOCALES: COMPENSACIÓN PREVISTA EN LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES PARA EL AÑO 2023: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

Resolución de 10 de abril de 2026, de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda, por la que se establecen los criterios de distribución a las entidades locales de la compensación prevista en la disposición adicional octogésima de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, prorrogada para 2026 ([BOE de 16 de abril de 2026, número 93](#)).

HACIENDAS LOCALES: COMPENSACIÓN DE BENEFICIOS FISCALES EN CUOTAS DE IBI Y DE IAE POR DAÑOS CAUSADOS POR INUNDACIONES: ANDALUCÍA Y EXTREMADURA

Resolución de 14 de abril de 2026, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda, por la que regula el procedimiento de compensación de los beneficios fiscales en las cuotas correspondientes al ejercicio 2026 del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre Actividades Económicas, por los daños causados por las inundaciones y otros sucesos acaecidos en diferentes municipios de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura ([BOE de 20 de abril de 2026, número 96](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 8 de mayo de 2026, 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 12 de mayo de 2026, número 115](#)).

HACIENDAS LOCALES: FINANCIACIÓN DE PAGO A PROVEEDORES: PLANES DE AJUSTE: REVISIÓN

Resolución de 12 de mayo de 2026, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda, por la que se establecen instrucciones relativas al calendario de aplicación de los procedimientos para financiar la cancelación de obligaciones pendientes de pago a proveedores de determinadas entidades locales, previstos en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 11 de mayo de 2026, así como diversos aspectos relacionados con el contenido de los planes de ajuste y su posible revisión en el ámbito de dichos procedimientos ([BOE de 16 de mayo de 2026, número 119](#)).

HACIENDAS AUTONÓMICAS Y LOCALES: FINANCIACIÓN: MEDIDAS

Real Decreto-ley 13/2026, de 2 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial ([BOE de 3 de junio de 2026, número 135](#)).

En lo que se refiere a las entidades locales, el Real Decreto-ley establece las reglas de actualización de las entregas a cuenta de la participación de las Entidades Locales en tributos del Estado correspondiente al año 2026.

Se libera a las entidades locales de la exigibilidad de la compensación y reintegro de las cuotas nacionales de los servicios de telefonía móvil que hayan podido percibir en exceso los municipios y diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, y que, como consecuencia de sentencias judiciales firmes, se hayan devuelto o se devuelvan por el Estado a las compañías de telefonía móvil.

Se exceptúa de la obligación de aprobación de un plan económico financiero en 2026 y 2027 a las Entidades Locales que incumplan en las liquidaciones de presupuestos de 2025 o de 2026 el objetivo de estabilidad presupuestaria o la regla de gasto como consecuencia de la utilización del remanente de tesorería para gastos generales o del exceso de financiación afectada resultante de la liquidación del presupuesto del ejercicio inmediato anterior.

Se establecen reglas excepcionales de destino del superávit presupuestario de las Entidades Locales de 2025.

Asimismo, el Real Decreto-ley modifica el artículo 92 bis de la ley RBRL, en lo que se refiere a los nombramientos de los funcionarios de habilitación nacional, mediante el procedimiento de libre designación.

Modifica, también, la Ley de Haciendas Locales, su disposición adicional decimosexta, inversión financieramente sostenible, en el sentido de permitir que, si un proyecto de inversión de los previstos en su apartado 5, no pueda ejecutarse íntegramente en aquel ejercicio, la parte restante del gasto autorizado se podrá comprometer y reconocer en el siguiente ejercicio financiándose con cargo al remanente de tesorería del ejercicio en el que se aplique la citada disposición adicional sexta que quedará vinculado a ese fin por ese importe restante y la Entidad Local no podrá incurrir

en déficit al final del ejercicio en el que se reconozca la obligación. Asimismo, las corporaciones locales podrán aprobar mediante acuerdo del Pleno la tramitación de una inversión financieramente sostenible como un gasto plurianual.

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 3 de junio de 2026, 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 5 de junio de 2026, número 137](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: HUMEDALES: LAGUNA DEL CONDE Y LAGUNA DE LOS JARALES: INFORMACIÓN TÉCNICA Y CARTOGRÁFICA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 19 de marzo de 2026, de la Dirección General Biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se publica información técnica y cartográfica actualizada de los humedales de importancia internacional del Convenio de Ramsar Reserva Natural Laguna del Conde o El Salobral y Reserva Natural Laguna de los Jarales (Comunidad Autónoma de Andalucía) ([BOE de 6 de abril de 2026, número 84](#)).

MEDIO AMBIENTE: ACUÍFEROS COMPARTIDOS ENTRE DEMARCACIONES DEMOGRÁFICAS: CATÁLOGO

Resolución de 30 de marzo de 2026, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2026, por el que se establece el catálogo de acuíferos compartidos entre demarcaciones hidrográficas ([BOE de 15 de abril de 2026, número 92](#)).

MEDIO AMBIENTE: ACTUALIZACIÓN TÉCNICA Y CARTOGRÁFICA: HUMEDALES DE ANDALUCÍA

Resolución de 4 de junio de 2026, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se publica información técnica y cartográfica actualizada de los humedales de importancia internacional del Convenio de Ramsar Laguna de Fuente de Piedra, Reserva Natural Lagunas de Campillos y Reserva Natural Lagunas de Archidona (Comunidad Autónoma de Andalucía) ([BOE de 24 de junio de 2026, número 153](#)).

PATRIMONIO NACIONAL

PATRIMONIO NACIONAL: REGLAMENTO: MODIFICACIÓN

Real Decreto 261/2026, de 1 de abril, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por el que se modifica el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, aprobado por el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo ([BOE de 7 de abril de 2026, número 85](#)).

La modificación afecta a la estructura organizativa y la atribución de funciones del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: DEPENDENCIA: PRESTACIONES: REGULACIÓN

Decreto-ley 1/2026, de 17 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas para las personas con grado III+ de dependencia extrema y de modificación de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales ([BOE de 14 de mayo de 2026, número 117](#)).

SERVICIOS SOCIALES: MAPA DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS EN ESPAÑA

Resolución de 23 de junio de 2026, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 15 de junio de 2026, por el que se afirma un mapa global de los servicios y prestaciones de los sistemas públicos de servicios sociales en España, se identifica el listado del conjunto de servicios y prestaciones mínimo común y sus características básicas, y se establece el mecanismo de trabajo para el seguimiento, actualización y revisión de ambos, en el marco de los objetivos comunes de modernizar y reforzar la red pública de sistemas de servicios sociales ([BOE de 27 de junio de 2026, número 156](#)).

TRÁFICO

TRÁFICO: REGLAMENTO GENERAL DE CIRCULACIÓN: MODIFICACIÓN

Real Decreto 518/2026, de 24 de junio del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, en materia de protección a usuarios vulnerables de la vía ([BOE de 26 de junio de 2026, número 155](#)).

Con carácter general, la modificación afecta, entre otras, a las normas relativas a ciclomotores, a las normas generales y prioridad de paso de ciclistas, a la prioridad de

paso de los peatones sobre los conductores, a los cascos y otros elementos de protección y a los pasos de peatones

Y específicamente, la modificación añade un nuevo Título, el VI, denominado “Normas de circulación específicas en zonas urbanas”, artículos, 151 a 158, al Reglamento.

El objeto del título es regular aspectos específicos de la circulación en el ámbito urbano, sin perjuicio de lo dispuesto en otros preceptos que sean de aplicación en lo no regulado en este título. Asimismo, los Municipios, a través de sus ordenanzas municipales y en el ámbito de sus competencias, podrán desarrollar aspectos de las normas del dicho título, que no podrán oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos del reglamento.

El Título VI regula las siguientes materias:

- Normas básicas relativas a movilidad y estancia de peatones en la vía pública (art. 152).
- Normas básicas de circulación de bicicletas (art. 153).
- Otras normas relativas a la circulación en bicicletas y demás ciclos (art. 154).
- Normas básicas relativas a vehículos de movilidad personal, patines y monopatines (art. 155).
- Régimen de parada y estacionamiento (art. 156).
- Restricciones por motivos medioambientales (art. 157).
- Caminos escolares seguros y otras medidas de protección a usuarios vulnerables (art. 158).

Además, el Real Decreto modifica el anexo I del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en el sentido de modificar e incorporar los conceptos en contenidos que se dicen a continuación:

1.- Modificación:

- Conductor habitual.
- Zona peatonal.
- Vía ciclista.
- Carril-bici.
- Carril-bici protegido.
- Acera-bici.

2.- Inclusión:

- Zona con plataforma única de calzada y acera.

- Zona o área de prioridad residencial.
- Camino o ruta escolar seguro.
- Usuarios vulnerables de la vía o con mayor riesgo de vulnerabilidad.

Finalmente, el Real Decreto entrará en vigor el 1 de octubre de 2026.

VIVIENDA

VIVIENDA: PLAN ESTATAL 2026-2030

Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-20230 ([BOE de 23 de abril de 2026, número 99](#)).

El objeto del Real Decreto es regular el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 en lo que se refiere a los instrumentos de financiación y ayudas a implementar por las administraciones autonómicas y las ciudades de Ceuta y Melilla para favorecer el acceso a la vivienda, promovido por el Estado, como desarrollo de lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Se subvencionarán las actuaciones que correspondan a alguna de las siguientes líneas:

1ª.- Línea de financiación de ayudas para el fomento del incremento de la oferta de vivienda social y asequible.

Esta línea comprende las siguientes secciones:

Sección 1ª.- Ayuda a la adquisición de viviendas para incrementar el parque público o a la adquisición por las organizaciones sin ánimo de lucro o de lucro limitado especializadas en vivienda, que se vayan a destinar al alquiler o cesión en uso.

Podrán ser beneficiarias de la ayuda, entre otras, las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las administraciones públicas o en las que se garantice la permanencia y control de las administraciones públicas en al menos el 50 por ciento del capital.

Sección 2ª.- Ayuda a la promoción directa de viviendas, sobre suelo público, para ser destinadas al alquiler social o asequible o a la venta para contribuir al reto demográfico.

Podrán ser beneficiarias de estas ayudas las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, entidades proveedoras sociales de vivienda, así como las empresas públicas, público-privadas y sociedades mercantiles mixtas que cumplan con el objeto de la ejecución de obras o prestación de servicios de interés público o social.

Sección 3ª.- Ayuda a la promoción de viviendas, mediante fórmulas de colaboración público-privada, para ser destinadas al alquiler social o asequible.

Podrán ser beneficiarias de estas ayudas las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como las empresas privadas, públicas, público-privadas, las fundaciones, las sociedades mercantiles mixtas que cumplan con el objeto de la ejecución de obras o prestación de servicios de interés público o social y las sociedades cooperativas.

Sección 4ª.- Ayuda a la gestión y explotación pública de viviendas sobre suelo de titularidad pública o privada destinadas al alquiler social o asequible, a través de colaboración público-privada, mediante la cesión de uso a una administración u organismo público, competente en materia de vivienda, para su gestión durante un plazo mínimo de 50 años.

Podrán ser beneficiarias de esta ayuda las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público realizándose las actuaciones mediante fórmulas de colaboración público-privada a través de derecho de superficie, concesión demanial, cesión de uso o negocio jurídico análogo.

Sección 5ª.- Ayuda a la promoción de viviendas en suelo privado con algún régimen de protección pública, con protección permanente.

Podrán ser beneficiarias de esta ayuda las personas físicas mayores de edad, las entidades proveedoras sociales de vivienda, las empresas privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por capital privado y las sociedades cooperativas, incluidas en régimen de cesión de uso, ya sean de vivienda, de consumo o integrales de vivienda y consumo.

Sección 6ª.- Ayuda al fomento de la vivienda cooperativa, de alojamientos y de soluciones residenciales diseñadas en torno a la interrelación de las personas, destinadas al arrendamiento, a la cesión en uso o al disfrute temporal en cualquier régimen admitido en derecho, ya sea de titularidad pública o privada.

Podrán ser beneficiarias de esta ayuda las personas físicas mayores de edad, las Administraciones Públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público y privado, las entidades proveedoras sociales de vivienda, así como las empresas públicas, privadas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las Administraciones Públicas, las fundaciones, todas las entidades de la economía social y sus asociaciones, las sociedades cooperativas y las asociaciones declaradas de utilidad pública, entidades sin ánimo de lucro y aquéllas a las que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985.

Sección 7ª.- Ayuda para el fomento de la puesta a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas para su alquiler como vivienda asequible o social.

Podrán ser beneficiarias de estas ayudas las personas o entidades propietarias de viviendas que las cedan a las comunidades autónomas, entidades locales o a sus entidades dependientes o vinculadas, así como a entidades sociales proveedoras de vivienda, a entidades y fundaciones sin ánimo de lucro o de lucro limitado en cuyos estatutos figure la promoción y/o gestión de viviendas protegidas o el desarrollo de programas sociales para personas en riesgo de exclusión o con necesidad de cuidados de

larga duración, para ser destinadas al arrendamiento asequible o social en los términos establecidos en el Real Decreto,

Sección 8ª.- Ayuda al desarrollo y urbanización de suelo.

Podrán ser beneficiarias de esta ayuda las entidades públicas o privadas que se responsabilicen del desarrollo de suelo, incluido el proceso de equidistribución de beneficios y cargas, hasta la obtención de parcelas de resultado inscritas en el Registro de la Propiedad y susceptibles de edificación para uso residencial de vivienda, así como de la finalización de las correspondientes obras de urbanización.

2ª.- Línea de financiación de ayudas para el fomento de la rehabilitación edificatoria, la accesibilidad y la renovación urbana y rural.

Esta línea comprende las siguientes secciones:

Sección 1ª.- Ayuda a la regeneración y renovación urbana y rural.

Podrán ser beneficiarias de estas ayudas quienes asuman la responsabilidad de la ejecución integral de las actuaciones dentro del área de regeneración y renovación urbana o rural.

Sección 2ª.- Ayuda a la rehabilitación integral de edificios de viviendas.

Podrán ser beneficiarios de estas ayudas, entre otros, las administraciones públicas y los organismos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas, íntegra o mayoritariamente, por las administraciones públicas propietarias de los inmuebles.

Sección 3ª.- Ayuda a la rehabilitación en las viviendas.

Podrán ser beneficiarias de esta ayuda, entre otras, las propietarias o usufructuarias de viviendas de edificios existentes de tipología residencial de vivienda colectiva, bien sean personas físicas o bien tengan personalidad jurídica de naturaleza privada o pública.

Sección 4ª.- Ayuda a la rehabilitación de viviendas vacías que se vayan a destinar al alquiler social o asequible.

Podrán ser beneficiarias de estas ayudas las mismas personas de las secciones 2ª y 3ª de esta línea.

Sección 5ª.- Ayuda adicional a la rehabilitación de viviendas en edificios con distintos niveles de protección patrimonial.

Podrán ser beneficiarias de estas ayudas las mismas personas de las secciones 2ª y 3ª de esta línea.

3ª.- Línea de financiación de ayudas para reducir la tasa de esfuerzo para el pago de la Vivienda, así como para impulsar la emancipación de las personas jóvenes.

Esta línea comprende las siguientes secciones:

Sección 1ª.- Ayuda al alquiler de vivienda.

Podrán ser personas beneficiarias de esta ayuda las personas físicas mayores de edad que reúnan los requisitos previstos en el Real Decreto.

Sección 2ª.- Ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.

Podrán ser beneficiarias las personas víctimas de violencia de género, de violencia sexual, de trata o de explotación de seres humanos, familias monoparentales o monomarentales, las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, las personas en situación de chabolismo, infravivienda y en emergencia habitacional, las personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.

Sección 3ª.- Ayuda al alquiler para la emancipación de las personas jóvenes.

Podrán ser beneficiarias de esta ayuda las personas físicas mayores de edad que reúnan los requisitos previstos en el Real Decreto.

Sección 4ª.- Ayuda a la compra o autopromoción en municipios de 10.000 habitantes o menos para la emancipación de las personas jóvenes.

Podrán ser beneficiarias de esta ayuda las personas físicas que reúnan los requisitos previstos en el Real Decreto.

Sección 5ª.- Ayuda a las personas jóvenes para el alquiler con opción o derecho a compra de viviendas protegidas con protección permanente.

Podrán ser beneficiarias de esta ayuda las personas físicas o jurídicas vendedoras de viviendas protegidas con protección permanente que hayan formalizado un contrato de arrendamiento o cesión de vivienda con inclusión de una opción o derecho a compra.

Corresponde a los órganos competentes de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas del Plan, así como la gestión del abono de las subvenciones.

El Consejo de Ministros autorizará las cuantías máximas del gasto estatal que pueden llegar a alcanzar las subvenciones del Plan, en conjunto y por anualidades.

Finalmente, el Real Decreto regula el objeto, plazo, requisitos y régimen jurídico de cada una de las distintas secciones de cada una de las líneas objeto de subvención.

VIVIENDA: ZONAS DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO

Resolución de 23 de abril de 2026 de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el primer trimestre de 2026 ([BOE de 27 de abril de 2026, número 102](#)).

VIVIENDA: PLAN ESTATAL 2026-2030

Real Decreto-ley 17/2026, de 23 de junio, de medidas extraordinarias para el fortalecimiento y consolidación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ([BOE de 24 de junio de 2026, número 153](#)).

El Real Decreto-ley actualiza las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por el AGE para cada persona beneficiaria del Sistema, de los grados I, II y III.



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

CONTRATOS PÚBLICOS. CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA AL TJUE POR EL ORGANO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE EUSKADI. CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL DOMICILIARIA, SIENDO EL PODER ADJUDICADOR EL AYUNTAMIENTO DE ORTUELLA (BILBAO). PLIEGO DE CONDICIONES QUE ESTABLECE COMO CRITERIO DE ADJUDICACIÓN EL INCREMENTO DE LA MASA SALARIAL DE LOS TRABAJADORES AFECTOS AL SERVICIO OBJETO DE LA LICITACIÓN POR ENCIMA DEL NIVEL QUE CORRESPONDA AL CONVENIO COLECTIVO SECTORIAL DE APLICACIÓN VIGENTE. CONFORMIDAD AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. RESOLUCIÓN POSTERIOR DE CONFORMIDAD DEL ORGANO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE EUSKADI

Sentencia de 5 de marzo de la Sala segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Asunto: C- 210/2024.

Ponente: Miroslav Gavalec

El Ayuntamiento de Ortuella (Bilbao) aprobó la licitación del contrato para la prestación de servicio de asistencia domiciliaria sin alojamiento, así como el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares que prevé la adjudicación de un número máximo de 40 puntos en caso de incremento de la masa salarial a los trabajadores del servicio por parte del licitador, precisando además el pliego que en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato deberá concretarse, previa negociación con los representantes de las trabajadoras, los conceptos en los que se materializa ese incremento retributivo. Así mismo la empresa adjudicataria procurará formalizar un acuerdo regulador (convenio colectivo del SAD de Ortuella) de las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato.

La asociación AESTE interpone recurso ante el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el cual decidió suspender el procedimiento y plantear al TJUE las siguientes cuestiones prejudiciales:

1ª.- Un criterio de adjudicación de un contrato de servicios como el descrito:

- que valora el incremento de la masa salarial por encima del convenio sectorial aplicable que el licitador propone aplicar a las personas que ejecutan el contrato,
- y que obliga al adjudicatario a concretar, previa negociación colectiva con los

representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa el incremento retributivo y a procurar formalizar un convenio colectivo cuyo ámbito de aplicación sea el personal adscrito al contrato,

¿es adecuado para la identificación de la oferta económicamente más ventajosa como requiere el artículo 67.1 de la Directiva 2014/24?

2ª.- ¿Se opone a la libre prestación de servicios o restringe la libre competencia en oposición a los artículos 56 del TFUE y a las Directivas 2014/24 y 96/71?

3ª.- ¿Infringe el derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 28 de la Carta?

Respecto a la 1ª cuestión.- Considera el TJUE que según el apartado 2 del artículo 67, este criterio debe apreciarse desde el punto de vista del poder adjudicador sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. En relación con los considerandos 90 y 92 de la Directiva 2014/24, esta disposición enumera, en sus letras a) a c), una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales.

A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que los poderes adjudicadores pueden elegir criterios de adjudicación basados en consideraciones de carácter social, que pueden referirse a los usuarios o a los beneficiarios de los servicios objeto del contrato, pero también a otras personas. dado que el criterio de adjudicación se refiere al incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar a las personas que ejecutan el contrato en relación con el nivel salarial que resulta de la aplicación del convenio colectivo sectorial, procede considerar que este criterio se refiere, habida cuenta de su propia naturaleza, a uno de los «aspectos sociales», en el sentido del artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24, concepto que debe entenderse en sentido amplio. Por lo tanto, el amplio tenor de esta disposición no excluye que, en una situación determinada, un poder adjudicador tenga en cuenta, mediante un criterio de adjudicación de un contrato relativo a servicios de asistencia social sin alojamiento, el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato en relación con el nivel salarial que resulta de la aplicación del convenio colectivo sectorial.

En el caso de autos, aunque corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar la existencia de tal vínculo, es preciso señalar que aquel contrato se caracteriza, por una parte, por la gran intensidad que exige en mano de obra y, por otra, por la dificultad a la que se enfrenta el poder adjudicador para ofrecer un servicio continuo y de calidad a las personas destinatarias de ese servicio, a saber, personas desfavorecidas y en situación de vulnerabilidad.

Procede considerar, por un lado, que la retribución que percibe el adjudicatario por la prestación del servicio está ampliamente determinada por el coste salarial del personal que ejecuta el servicio, de modo que el criterio impugnado está vinculado al objeto del contrato. Por otro lado, en un contrato de tal naturaleza, no es irrazonable considerar que un criterio de adjudicación que tiene en cuenta una mejor retribución del

personal que ejecuta el contrato que aquella prevista por el convenio colectivo sectorial aplicable puede contribuir a dicho objeto mejorando la calidad, la accesibilidad y la continuidad del servicio a las personas destinatarias, a saber, a personas desfavorecidas y en situación de vulnerabilidad, dado que una mejor retribución tendría por efecto fidelizar al personal que ejecuta el contrato y permitir la contratación de personal más cualificado.

Considera el TJUE que de acuerdo con el artículo 67, apartado 4, de la Directiva 2014/24, a la luz de su considerando 90, los criterios de adjudicación no tienen por efecto conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada. En efecto, deben garantizar el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato en la adjudicación de los contratos para permitir que se realice una comparación objetiva del valor relativo de las ofertas. De conformidad con dichos principios, los licitadores deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que estas se someten a la evaluación del poder adjudicador y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.

Respecto a la 2ª cuestión.- Esta cuestión la considera el TJUE inadmisibile porque el contrato controvertido es un contrato relativo a servicios de asistencia social sin alojamiento, cuyo valor, que asciende a 166 250 euros, no supera el umbral fijado en el artículo 4, letra d), de la Directiva 2014/24. Pues bien, como se desprende del considerando 114 de dicha Directiva, los servicios de esta naturaleza presentan una dimensión transnacional limitada, dado que se prestan en un marco específico que varía considerablemente de un Estado miembro a otro, debido a tradiciones culturales diferentes, hasta el punto de que normalmente no revisten interés para los proveedores de otros Estados miembros, a menos que haya indicios concretos de lo contrario, como en la financiación por la Unión de proyectos transfronterizos.

A este respecto, procede recordar que la existencia de un interés transfronterizo cierto no puede deducirse hipotéticamente de determinados elementos que, considerados de una manera abstracta, puedan constituir indicios en ese sentido, sino que debe resultar de manera positiva de una apreciación específica de las circunstancias del contrato en cuestión. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente no puede limitarse a presentar al Tribunal de Justicia elementos que permitan no excluir la existencia de un interés transfronterizo cierto, sino que debe, por el contrario, proporcionar los datos que prueben su existencia.

Además, incumbe al órgano jurisdiccional remitente indicar al Tribunal de Justicia, de conformidad con lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en qué medida, a pesar de su carácter meramente interno, el litigio del que conoce presenta un elemento de conexión con las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a las libertades fundamentales que hace necesaria una interpretación con carácter prejudicial para resolver dicho litigio.

Respecto a la 3ª cuestión.- Considera el TJUE que con arreglo al artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la

Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen, entre otros, el derecho a negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados y que el referido art. 28 presupone la autonomía de dichos interlocutores.

En el caso de autos, se desprende de la resolución de remisión que el criterio impugnado se limita, por un lado, a exigir al licitador que concrete, en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato, y previa negociación con los representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa ese incremento retributivo y, por otro lado, a obligar al adjudicatario a procurar formalizar un acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato. Pues bien, ninguno de los dos componentes de este criterio parece menoscabar la autonomía respectiva de los interlocutores sociales en la negociación de un convenio colectivo.

Y, en consecuencia, el TJUE declara:

Primero.- El artículo 67, apartado 1, 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, debe interpretarse en el sentido de que un criterio de adjudicación de un contrato público de servicios de asistencia social sin alojamiento que tiene en cuenta, por encima del nivel que resulta de la aplicación del convenio colectivo sectorial vigente, el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato permite al poder adjudicador identificar la oferta económicamente más ventajosa, en el sentido de dicha disposición.

Segundo.- El artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que no se opone a un criterio de adjudicación de un contrato público de servicios de asistencia social sin alojamiento que, por un lado, tiene en cuenta, por encima del nivel que resulta de la aplicación del convenio colectivo sectorial vigente, el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato y, por otro lado, obliga al adjudicatario a concretar, previa negociación colectiva con los representantes de ese personal, los conceptos en los que se materializa el incremento retributivo y a procurar formalizar un convenio colectivo que resulte aplicable a dicho personal.

Posteriormente una vez notificado el fallo de la sentencia del TJUE, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales, mediante Resolución 075/2026, de 22 de abril (EB 2023/129) resuelve desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) contra los pliegos del contrato “Servicio de ayuda a domicilio”, tramitado por el Ayuntamiento de Ortuella

TRIBUNAL SUPREMO

CONTRATOS PÚBLICOS. EXIGENCIA EN LOS PLIEGOS DE UNA DETERMINADA HABILITACIÓN EMPRESARIAL O PROFESIONAL. UTE. LA HABILITACIÓN HA DE SER CUMPLIDA POR CADA UNA DE LAS EMPRESAS QUE INTEGRAN LA UTE. DIFERENCIA CON LA SOLVENCIA TÉCNICA Y ECONÓMICA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 424/2026 de 9 de abril de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 858/2023

Ponente: María Alicia Millán Herrandis.

La cuestión casacional plantada es si, exigiéndose en los pliegos rectores de un contrato una determinada habilitación empresarial o profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben contar con las mismas aun cuando se trata de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que puedan ser consideradas accesorias o complementarias; y el alcance y extensión del 65.2 LCSP y su diferenciación con los criterios de solvencia técnica o económica en relación con la posible extensión de dicha solvencia.

La Sala considera que la habilitación empresarial o profesional es un requisito de legalidad de naturaleza estrictamente jurídica, que no puede confundirse con las exigencias de solvencia técnica o económica, que tienen una finalidad y un régimen jurídico propios. Mientras que la solvencia se orienta a valorar la aptitud material del operador económico para ejecutar el contrato, la habilitación profesional o empresarial se configura como un presupuesto adicional de capacidad exigido por la normativa específica indispensable para el ejercicio legítimo de determinadas actividades reguladas por la normativa sectorial cuya exigencia pretende evitar que el sector público contrate con operadores que carezcan de las autorizaciones específicas necesarias para actuar en un determinado ámbito de actividad que constituye el objeto del contrato.

El artículo 69 LCSP, que regula las condiciones que deben cumplir las uniones de empresarios para contratar con el sector público, no recoge expresamente que cada una de las integrantes de la UTE futura deba contar con la habilitación profesional o empresarial exigida en los Pliegos. Sin embargo, y dado que la habilitación empresarial/profesional del artículo 65.2 LCSP se refiere al cumplimiento de un conjunto de requisitos legales que permiten el ejercicio de la actividad que constituye el objeto del contrato, debe concluirse que cuando para la realización de la prestación contractual sea necesaria una determinada habilitación en los términos previstos en el Pliego que se trate, todos los miembros de la UTE han de disponer de ella. Esta exigencia deriva no solo del principio de legalidad que rige la contratación pública, sino también del principio de idoneidad y capacidad real del adjudicatario, que impone que cada operador económico que integra la agrupación esté plenamente facultado para ejecutar, por sí mismo, las prestaciones del contrato. En consecuencia, cuando la falta de habilitación empresarial o profesional afecte a las prestaciones objeto del contrato,

éste no puede ser adjudicado a una UTE cuando alguno o algunos de cuyos integrantes carezcan de dicha habilitación, pues ello implicaría una infracción directa de las exigencias del Pliego y una vulneración del deber de selección de un contratista apto para la ejecución del objeto contractual. Admitir lo contrario equivaldría a permitir que entidades no habilitadas, amparadas en la forma de UTE, accedieran al contrato sin reunir las condiciones legales que individualmente se les exigirían si concurrieran de modo independiente, lo que contravendría la finalidad de las normas sobre habilitación profesional/ empresarial y vaciaría de contenido su carácter de requisito de aptitud mínima e insoslayable para la admisibilidad de su solicitud.

La Sala del TS responde a la cuestión casacional en el sentido de que las habilitaciones empresariales o profesionales para ser admitido a la licitación de un contrato del sector público a que se refiere el artículo 65.2 de la LCSP constituyen requisitos adicionales de capacidad para determinados contratos y si los Pliegos de un contrato exigen una determinada habilitación empresarial/ profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben constar con ésta de forma completa, aun cuando se trate de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que ocasionalmente puedan ser consideradas accesorias o complementarias dentro de la misma prestación objeto del contrato

SESIONES PLENARIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.
NEGATIVA DEL ALCALDE A INCLUIR EN EL ORDEN DEL DÍA DE LA
SESIÓN PLENARIA UNA MOCIÓN PRESENTADA POR UN CONCEJAL Y QUE
FUE DICTAMINADA DESFAVORABLEMENTE EN LA CORRESPONDIENTE
COMISIÓN INFORMATIVA. NATURALEZA DE LAS COMISIONES
INFORMATIVAS, DE LAS MOCIONES Y DE LAS PROUESTAS. FACULTAD
DISCRECIONAL DEL ALCALDE PARA INCLUIR LOS ASUNTOS EN EL ORDEN
DEL DÍA DE LAS SESIONES PLENARIAS, FACULTAD QUE HA DE SER
MODULADA POR EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS CONCEJALES DE
PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN VIRTUD DEL “*TUS IN
OFFICIUM*”. PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS
FUNDAMENTALES. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 425/2026 de 9 de abril de la Sección 4ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación: 4050/2025.

Ponente: Francisco José Sospedra Navas.

Un concejal del Ayuntamiento de Valdepeñas impugna la decisión del alcalde de no incluir en el orden del día de sesión plenaria ordinaria una moción presentada por dicho concejal, cuyo objeto era la aprobación de una ordenanza municipal de protección de arbolado de interés local, y que previamente fue objeto de debate y votación en la sesión ordinaria de la Comisión Informativa de Servicios Generales y Seguridad Ciudadana

El objeto de interés casacional es determinar la naturaleza y alcance de la potestad del Alcalde-Presidente de fijar el orden del día de los asuntos que han de someterse a debate en el Pleno de la corporación local. En particular, si la exigencia de que previamente los asuntos hayan sido dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa, implica que se excluyan sólo los no informados o se extienda esta posibilidad también a los informados negativamente, todo ello desde la perspectiva del derecho a la participación política de los cargos públicos representativos.

Las normas jurídicas objeto de interpretación son el artículo del artículo 23.2 de la Constitución Española y el artículo 82, apartados 1, 2 y 3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Local, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, ROF.

La Sala del TS considera que la moción es un instrumento de iniciativa política mediante el cual los concejales o grupos municipales someten al Pleno una propuesta de acuerdo para su debate y votación, con el fin de impulsar actuaciones o fijar posiciones dentro del ámbito competencial municipal. A diferencia de las propuestas, las mociones carecen de naturaleza procedimental, por lo que su naturaleza se aproxima notablemente a los instrumentos de control político, como los ruegos y preguntas, por lo que su utilización se integra en el denominado núcleo esencial del "ius in officium". Por este motivo, el tratamiento normativo de estos instrumentos de control (mociones, ruegos y preguntas) presenta una mayor flexibilidad, puesto que están dirigidos a que puedan ser utilizados con plenitud por todos los miembros de la Corporación, incluidos los minoritarios, al integrarse en el núcleo indisponible que garantiza el derecho fundamental de participación política.

Así, el punto de ruegos y preguntas se incluye siempre en las sesiones (artículo 82.4 ROF). Por su parte, las mociones pueden ser presentadas en las sesiones ordinarias, sin estar incluidas en el orden del día, si se dan las condiciones establecidas en el artículo 91.4 del ROF, de modo que, antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, puede ser sometido a la consideración del Pleno algún asunto no comprendido en el orden del día por razones de urgencia, que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. En este caso, si el Portavoz del grupo proponente justifica la urgencia de la moción y el Pleno vota sobre la procedencia de su debate, de manera que puede ser votada a continuación si el Pleno lo estima procedente. En este punto, la moción está definida en el artículo 97.3 del ROF como una propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el citado artículo 91.4 del ROF, la cual puede formularse por escrito u oralmente. Este es un primer punto relevante, puesto que la garantía legal de intervención de los miembros de la Corporación se extiende singularmente a los instrumentos de control, entre los cuales se encuentran los ruegos, preguntas y mociones, tal como se establece en el artículo 46.2.e) de la LRRL, que integran una parte del Pleno con sustantividad propia.

En cuanto a la cuestión, objeto del recurso de si el alcalde puede determinar discrecionalmente la no inclusión en el orden del día de la moción por haber sido informada desfavorablemente por la comisión informativa, considera que las comisiones informativas municipales carecen de la nota de preparación técnica que configura a los

órganos consultivos, de modo que sus funciones tienen naturaleza política o de auxilio al Pleno, por lo que el informe desfavorable respecto de un determinado asunto o punto del orden del día puede obedecer no solo a criterios técnicos o procedimentales, sino también a criterios políticos o de oportunidad,

Y en el caso objeto del recurso la motivación del informe desfavorable obedece a criterios de discrepancia política o de oportunidad con la propuesta de moción realizada por el concejal demandante, por lo que el informe de la comisión informativa viene a reflejar el posicionamiento político de la mayoría de los miembros de la Corporación, que son precisamente quienes componían la comisión informativa. Sin embargo, ello no habilita a sustraer el debate político de la cuestión planteada en la sesión plenaria, en tanto que el Pleno es el órgano decisorio que debe pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, con todas las garantías de publicidad, desde el momento en que la moción del concejal se plantea en el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política, cuya propuesta debe ser debatida ante el órgano ante quien corresponde decidirla, que es el Pleno municipal. El alcalde fundó la exclusión del asunto del orden del día en el informe desfavorable de la comisión informativa, que reproduce en su motivación, de modo que confirió, de hecho, un efecto decisorio al informe desfavorable, cuando lo cierto es que emana de un órgano consultivo. En este punto, conforme a la jurisprudencia del TS, se ha de subrayar que la facultad del alcalde de no incluir en el orden del día determinados asuntos, siendo una decisión discrecional, está modulada por la interpretación restrictiva de aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellas atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público, como sucede en este caso, donde se decide excluir el debate público y decisión de la moción en el órgano decisorio (Pleno), trasvasando de hecho la facultad decisoria al órgano consultivo (comisión informativa).

El alcalde puede no incluir puntos en el orden del día por motivos procedimentales, e incluso no puede descartarse que la exclusión pueda también obedecer a razones de orden público, como podría ser, por ejemplo, la falta de competencia en el supuesto de asuntos que no se refieran a cuestiones de competencia e interés del municipio, como ya se ha expresado en reiterada jurisprudencia de la Sala del TS. En cualquier caso, esta potestad siempre debe ejercitarse con el límite derivado del respeto a los derechos fundamentales de participación política de los miembros de la Corporación.

En el caso que nos ocupa, el propio ofrecimiento que realizó el alcalde para que el demandante presentara su propuesta en el turno de mociones del Pleno, en el trámite del artículo 91.4 del ROF, permite identificar que ya se había adoptado la decisión de no debatir dicha propuesta, puesto que dicho trámite exige la "urgencia" de la moción, que es lo que justifica que se presente directamente en el Pleno, y la misma ya había sido presentada días antes, por lo que difícilmente podía ser considerada "urgente" en la sesión plenaria, lo que es requisito necesario para que la moción pueda ser debatida y votada. En consecuencia, el derecho a la tramitación de la moción presentada por el demandante, como facultad que forma parte del núcleo de la función representativa y se integra en el "ius in officium", resultó impedida indebidamente, de lo que resulta la vulneración del artículo 23.2 de la CE.

Y en consecuencia, resuelve la cuestión de interés casacional, declara como doctrina casacional que la potestad del alcalde o presidente de fijar el orden del día de los asuntos que han de someterse a debate en el Pleno de la Corporación local está limitada por el respeto al derecho a la participación política de los miembros de la Corporación, sin que el informe desfavorable de la comisión informativa, por razones políticas o de oportunidad, justifique la decisión de excluir el debate plenario en una sesión ordinaria sobre una moción presentada en tiempo y forma por un miembro de la Corporación.

URBANISMO. EJERCICIO DE ACTIVIDADES POR PARTE DE PARTICULARES SUJETO A COMUNICACIÓN PREVIA DE ESTOS A LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE. LA COMUNICACIÓN PREVIA NO TIENE NATURALEZA DE ACTO ADMINISTRATIVO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 473/2026 de 20 de abril de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 2290/2023.

Ponente: Carlos Lesmes Serrano.

El objeto de interés casacional es determinar si la comunicación -previa- de inicio de actividad constituye un acto administrativo y, por tanto, cabe la interposición de recurso en vía administrativa y contencioso-administrativa contra la misma.

La norma objeto de interpretación es el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los apartados 3 y 5 del artículo 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Considera la Sala del TS que tras la implantación normativa del nuevo régimen liberalizador del acceso y ejercicio de las actividades de servicios, artículo 69 de la Ley 39/2015, el inicio de la actividad se condiciona a una manifestación del sujeto que desea ejercer aquélla, comunicando a la Administración que cumple los requisitos exigidos legalmente para ello; y la Administración efectúa un control a posteriori para verificar que, efectivamente, se cumplen aquellos requisitos. Se trata, por tanto, de actos del interesado, pero no son solicitudes, de manera que la Administración está exonerada de la obligación de resolver, y ello a pesar de la ubicación sistemática de este precepto en la Sección dedicada al inicio del procedimiento a solicitud del interesado. La comunicación previa y la declaración responsable evitan la tramitación de un procedimiento administrativo, residenciándose la intervención administrativa en un control posterior. Son, por tanto, actos jurídicos de carácter privado, que habilitan para el ejercicio de un derecho o actividad, con eficacia propia, externa y jurídico-pública, sin precisar de ulterior confirmación administrativa. La consecuencia del cambio de planteamiento normativo respecto de la situación anterior es clara: ahora no existe, propiamente, un procedimiento autorizatorio que, iniciado con una solicitud del sujeto, deba concluir con una resolución administrativa "otorgando permiso" a aquél para

realizar la actividad pretendida. Al liberalizarse el ejercicio de la actividad, el sujeto puede dar comienzo a ésta, si cumple los requisitos legales, una vez comunique esta circunstancia a la Administración; y será entonces cuando la Administración lleve a cabo su actividad de control para verificar el ajuste de aquélla a la legalidad, de manera que si apreciara deficiencias en la comunicación presentada (o en la documentación correspondiente) podrá requerir del sujeto la oportuna subsanación e, incluso, en los supuestos previstos legalmente -véase el apartado 4 del artículo 69 de la Ley 39/2015- podrá llegar a declarar la ineficacia de la comunicación previa y determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

Y responde a la cuestión casacional diciendo que:

- La comunicación previa de los interesados a la Administración para el ejercicio de una actividad no son actos administrativos, pues a través de ellos no se expresa ninguna voluntad de la Administración, ni positiva ni negativa, en cuanto al ejercicio de la actividad que se declara o comunica, ni tampoco puede presumirse dicha voluntad.

- Tampoco el despliegue de efectos consistente en la realización de la actividad declarada o comunicada se puede considerar amparado por una decisión administrativa. La posición de la Administración es de mera receptora del escrito correspondiente, sin que esa recepción suponga autorización implícita. Tampoco la presentación de esos escritos se puede considerar como actos de inicio de un procedimiento administrativo, puesto que su eficacia, en cuanto al desarrollo de la actividad, se despliega desde el mismo momento de la presentación, sin que sea necesaria la realización de ninguna actividad adicional. En realidad, la presentación de estos escritos ni siquiera se puede considerar un procedimiento, entendido como una concatenación de actos conducentes a un resultado. El propio Tribunal Constitucional lo destaca en la sentencia antes citada. Y al no tener la Administración la obligación de resolver puesto que no hay ninguna solicitud no opera el instituto del silencio administrativo.

- Si la comunicación previa y la declaración responsable no son actos administrativos, ni expresan voluntad alguna de la Administración, es claro que no se puede interponer frente a ellos recurso alguno, ni administrativo ni jurisdiccional, sin perjuicio, claro está, de que si la Administración, en el ejercicio de sus potestades de comprobación, control e inspección, dicta determinados actos estos sí tendrán la naturaleza de actos administrativos y, en consecuencia, si se dan los requisitos para ello, podrá ser objeto de impugnación.

- Lo expuesto anteriormente no supone que se produzca indefensión de los terceros afectados por la actividad cuyo desarrollo ha sido comunicado previamente o declarado responsablemente, al no poder accionar contra ellos, por cuanto siempre se podrá acudir a la Administración para que ejerza sus potestades de control, comprobación o inspección, y, en el caso de que ésta se mantenga inactiva ante tales

peticiones, siempre se podrá reaccionar frente a su silencio, que en este caso sí puede constituir un acto administrativo presunto.

**URBANISMO. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.
MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA: OBLIGATORIEDAD DE SU
INCLUSIÓN EN EL PLAN. SUPUESTOS EN QUE LA ACTUACIÓN
URBANÍSTICA NO EXIJA TRANSFORMACIÓN Y, POR TANTO, NO TENGA
IMPACTO ECONÓMICO. INTERÉS CASACIONAL**

Sentencia número 521/2026 de 22 de abril de 2026 de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 7183/2023

Ponente: Fernando Román García

El objeto de interés casacional es determinar en las actuaciones sobre el medio urbano ordenadas a través de un instrumento de planeamiento urbanístico resulta preceptivo siempre incluir en dicho instrumento la memoria de viabilidad económica prevista en el artículo 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

La norma objeto de interpretación es el artículo 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

La Sala del TS considera que, en principio, en las actuaciones sobre el medio urbano ordenadas a través de un instrumento de planeamiento urbanístico resulta preceptivo siempre incluir en éste la memoria de viabilidad económica. Ahora bien, debe tenerse presente que la finalidad de esa memoria es la de determinar si la actuación que se quiere acometer es económicamente posible porque el coste queda compensado con los beneficios que reporta, no solo para las Administraciones que asumen dicha actuación, sino para los mismos propietarios actuales y futuros. Por ello, para alcanzar una conclusión acerca de si el contenido de esa memoria es o no suficiente a los efectos pretendidos, se ha de tener presente que lo verdaderamente relevante a tal fin es que se incorporen a su contenido los datos y elementos que sean necesarios en relación con las determinaciones de la norma urbanística de que se trate para poder efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico que, en su caso, podría tener la aprobación de la citada norma reglamentaria.

Y responde a la cuestión casacional diciendo:

1) En las actuaciones sobre el medio urbano ordenadas a través de un instrumento de planeamiento urbanístico resulta preceptivo siempre incluir en dicho instrumento la memoria de viabilidad económica prevista en el artículo 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

2) Dicha memoria deberá incluir los datos y elementos que sean necesarios en relación con las determinaciones de la norma urbanística de que se trate para poder efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico que, en su caso, podría tener la aprobación de la citada norma reglamentaria.

3) En los supuestos en que la actuación urbanística no exija transformación y, por tanto, no tenga impacto económico, deberán hacerse constar en la memoria las razones o los datos que avalan dicha conclusión.

4) En todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes -sean éstos de ordenación territorial o urbanísticos- y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

**URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE. PROYECTO Y MEMORIA
AMBIENTAL PARA UNA ACTIVIDAD DE CAFETERÍA, RESTAURANTE Y
ESTACIÓN DE SERVICIO. TÉCNICO COMPETENTE PARA SU REDACCIÓN.
INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 512/2026 de 27 de abril de la Sección 3ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación: 50/2023.

Ponente: Berta María Santillán.

El objeto de interés casacional consiste en determinar si la Ley de Ordenación de la Edificación contiene una reserva a favor de determinados profesionales para la emisión de un proyecto y una memoria ambiental referida a una actividad de restaurante, cafetería y estación de servicio, y, de ser así, si tal reserva resulta conforme a los principios de necesidad y de proporcionalidad cuyo respeto imponen tanto la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, como la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Las normas objeto de interpretación son los artículos 2, 3 y 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, 5 y 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a actividades de servicio y su ejercicio, 24, 33 y 34 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

La Sala considera que la declaración de incidencia ambiental es un acto administrativo que determina si una actividad económica es compatible con el medio ambiente e impone, en su caso, medidas preventivas o correctoras necesarias para su implantación.

La normativa autonómica del caso examinado, la de Galicia, no especifica quien es el profesional competente para emitir el proyecto técnico y la memoria ambiental de

la implantación de una estación de servicio, pues se limita a especificar que se realizará por "técnico competente en la materia". Ello exige que se haya de acudir a la regulación contenida en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en la que se regulan las intervenciones profesionales de los técnicos facultativos y de los demás agentes que participan en el proceso de edificación. Desde esta perspectiva, el sistema de distribución de competencias establecido en la Ley de Ordenación de la Edificación constituye el parámetro normativo decisivo para identificar a los profesionales dotados de la formación y competencias necesarias para evaluar dichas condiciones.

La implantación de una instalación para el desarrollo de la actividad de una estación de servicio no está incluida entre los usos referidos en el artículo 2.1.a), como son los usos "administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas su formas, docente y cultural", para los que sí existe una reserva legal a favor de los arquitectos de conformidad con su artículo 10.2.a).

Así, en relación con las edificaciones que tienen usos distintos de los indicados en el citado artículo 2.1.a), la determinación del profesional técnico competente dependerá de la actividad concreta que deba desarrollarse, atendiendo para ello a las especialidades y competencias específicas que tenga cada profesión en términos de cualificación profesional y técnica adquirida por las competencias y conocimientos derivados de la formación contenida en los planes de estudio. En definitiva, la elaboración de una memoria ambiental destinada a obtener la declaración de incidencia ambiental para la implantación de una estación de servicio no puede incluirse entre los usos previstos en el artículo 2.1.a), en relación con el artículo 10.2.a), de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En consecuencia, no cabe fundamentar en dichos preceptos la existencia de una reserva legal de actividad a favor de los arquitectos para la realización de la citada memoria ambiental, como así mantienen los recurrentes.

La ausencia de una reserva legal a favor de un colectivo concreto de profesionales permite la aplicación del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y de monopolio competencial. Ahora bien, la aplicación del principio de libertad de acceso al ejercicio profesional basado en la idoneidad no supone la existencia de una reserva absoluta a favor de determinados profesionales frente a otros. Tampoco implica una restricción al ejercicio de una actividad económica. Lo que dicho principio exige es que, para el desempeño de una actividad concreta, se identifique a los profesionales más idóneos, atendiendo a sus capacidades técnicas y a la cualificación que los hace más adecuados que otros para su correcta realización. En todo caso, el principio de libertad de acceso con idoneidad deberá relacionarse con la concreta actividad que deba realizarse, porque ello exige seleccionar al profesional más idóneo, entendido como aquel que cuenta con la formación y los conocimientos necesarios para la correcta realización de la actividad, por lo que ha de estarse al caso concreto, pues la determinación de quien es el técnico competente no puede abordarse desde una perspectiva abstracta o meramente formal de exclusividad profesional, sino que ha de resolverse a partir de una valoración de idoneidad material que ha de ponerse en

relación, de manera directa, con la naturaleza de la actuación técnica de que se trate y con el uso del edificio sobre el que dicha actuación se proyecta.

Por todo ello, resulta razonable concluir que los ingenieros industriales disponen de la cualificación técnica adecuada e idónea para elaborar la memoria ambiental relativa a la implantación de una estación de servicio. Conforme a las exigencias del artículo 34.2 de la Ley 9/2013, dicha memoria debe identificar los riesgos ambientales asociados al desarrollo de la actividad, lo que requiere un conocimiento especializado sobre los vertidos, emisiones y residuos que pueden afectar al medio ambiente. Además, el profesional debe estar capacitado para determinar y describir las medidas preventivas y correctoras necesarias para minimizar esos riesgos. Estas exigencias técnicas justifican que los ingenieros industriales sean considerados profesionales idóneos para la elaboración de este tipo de documentos.

En consecuencia, la Sala del TS responde a la cuestión de interés casacional diciendo que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, no establece una reserva de actividad a favor de los arquitectos para la elaboración de la memoria ambiental exigida con el fin de obtener la declaración de incidencia ambiental relativa a la implantación de una estación de servicio y, en aplicación del principio de libertad de acceso con idoneidad en el ejercicio de las actividades profesionales, y ante la ausencia de un régimen de exclusividad competencial, son los ingenieros industriales los profesionales técnicamente capacitados y competentes para la redacción de dicha memoria atendiendo a su cualificación académica y a los conocimientos adquiridos en sus planes de estudio que garantizan que su intervención resulte adecuada para asegurar que la instalación proyectada no compromete la seguridad ni genera impactos ambientales incompatibles con la normativa aplicable.

URBANISMO. TÉCNICO COMPETENTE PARA LA EMISIÓN DEL CERTIFICADO ACREDITATIVO DE QUE UNA EDIFICACIÓN REÚNE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD Y SALUBRIDAD NECESARIAS PARA LA HABITABILIDAD DE LA SITUACIÓN DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN REGULADO EN EL DECRETO-LEY 3/2019, DE 24 DE SEPTIEMBRE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. ARQUITECTOS Y ARQUITECTOS TÉCNICOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 534/2026 de 29 de abril de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 7982/2024.

Ponente: Berta María Santillán Pedrosa.

Las cuestiones objeto de interés casacional es determinar cuál es el técnico competente -arquitecto y/o arquitecto técnico para emitir el certificado que acredite las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina una edificación objeto del procedimiento para el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 12.1 y 3.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en relación con el 2.1.a) y 10, y 13.1 en relación con el 12.1 de la misma LOE; y punto II.3 del Anejo II del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

La Sala del TS considera que para el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, el Decreto-ley 3/2019 contiene normas sobre competencia y sobre procedimiento, debiéndose acreditar una serie de aspectos como, en lo que ahora interesa, que la edificación "reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina la edificación [...] acreditado mediante certificado de técnico competente"[artículo 6.2.c)] nótese que el artículo 406.f) del Reglamento General de la Ley 7/2021, antes citado, que deroga el Decreto ley, mantiene como documentación técnica para acreditar los requisitos para el reconocimiento el certificado acreditativo de las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad, pero prescindiendo de la mención de que deba ser expedido por "técnico competente"-. Estas condiciones mínimas de seguridad y salubridad se concretan en el mismo Decreto-ley 3/2019 por remisión a la normativa municipal y, en su defecto y en síntesis, a las siguientes: las necesarias condiciones de seguridad estructural sin que la edificación se pueda encontrar afectada por deficiencias que pongan en peligro a sus ocupantes o terceras personas, o repercutan sobre los predios colindantes; las condiciones de estanqueidad y aislamiento para evitar la presencia de agua y humedades que puedan afectar a la salud de las personas; unos sistemas de abastecimiento de agua y de electricidad, así como de evacuación de aguas residuales con las características que en la norma se indican. A estas exigencias se añaden otras, tales como, si la edificación se dedica al uso residencial, como un mínimo de estancias para estar y descanso, cocina y aseo independiente, la prohibición de que las piezas habitables se sitúen en sótanos y la obligación de que todas las piezas sean habitables, excepto aseos y dependencias auxiliares, tengan iluminación y ventilación natural (artículo 7) -en parecidos términos, artículo 407 del Reglamento General de la Ley 7/2021-.

La determinación del técnico competente no puede resolverse mediante una remisión genérica a la noción de idoneidad profesional ni a partir de una equiparación abstracta entre titulaciones, sino que ha de abordarse atendiendo, de manera específica, al contenido material del juicio técnico exigido, a su proyección jurídica y a su conexión funcional con la edificación residencial en cuanto realidad construida destinada a un uso que afecta directamente a la seguridad de las personas.

En este sentido, el certificado previsto en el artículo 6.2.c) del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, no se agota en una verificación aislada o fragmentaria de determinados elementos constructivos, ni puede reconducirse a una mera constatación del estado de conservación del inmueble, sino que implica una valoración técnica de conjunto sobre la edificación existente, orientada a verificar que esta reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad necesarias para permitir su uso o habitabilidad, aun cuando aquella se encuentre en una situación de irregularidad urbanística. Desde esta perspectiva, el juicio técnico que se exige presenta un carácter

global e integrador, en cuanto recae sobre la edificación como unidad funcional y estructural, y se vincula directamente con la comprobación de su aptitud para la ocupación en condiciones que no comprometan bienes jurídicos de primer orden, entre los que ocupa un lugar central la seguridad de las personas.

Partiendo de estas premisas, el sistema de distribución de competencias profesionales establecido en la Ley de Ordenación de la Edificación no permite un entendimiento indiferenciado de las funciones profesionales cuando la actuación técnica requerida comporta, como en el caso examinado, una valoración integral de la edificación residencial, equiparable, por su alcance y trascendencia, a las que se proyectan sobre momentos esenciales del proceso edificatorio. En este ámbito, la formación y capacitación profesional específicamente asociadas a la titulación de arquitecto resultan determinantes para la emisión del juicio técnico exigido.

Además, que el régimen del asimilado a fuera de ordenación no constituye un ámbito técnico autónomo o de menor exigencia, sino un supuesto singular de intervención administrativa en el que, precisamente por la ausencia de legalidad urbanística de la edificación, la Administración ha de extremar las garantías relativas a la seguridad y salubridad del inmueble antes de admitir su uso residencial. Ello refuerza la necesidad de que el certificado exigido sea emitido por un profesional dotado de la competencia legal para valorar de forma conjunta y completa las condiciones de la edificación.

Por ello, no resulta conforme a Derecho una interpretación que extienda la competencia para la emisión de este certificado a titulaciones cuya cualificación profesional, aun siendo relevante en ámbitos concretos del proceso constructivo, no comprende la realización de juicios técnicos globales sobre la aptitud de la edificación residencial para su uso u ocupación en los términos exigidos por el Decreto-ley 3/2019. En consecuencia, el certificado previsto en el artículo 6.2.c) del Decreto-ley 3/2019, acreditativo de que una edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para el uso o habitabilidad a que se destina, solo puede ser válidamente emitido por arquitecto, en cuanto profesional legalmente habilitado para llevar a cabo una valoración integral de las condiciones de seguridad y habitabilidad de edificaciones de uso residencial.

Y, finalmente, responde la Sala del TS a las cuestiones de interés casacional diciendo que el certificado exigido por el artículo 6.2.c) del Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la medida en que está orientado a acreditar que una edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para el uso o habitabilidad a que se destina, implica la emisión de un juicio técnico de carácter global sobre la edificación residencial existente, directamente relacionado con la comprobación de la aptitud del inmueble para su ocupación en condiciones que no comprometan la seguridad de las personas. Y, en atención al contenido y el alcance de dicho juicio, conforme al sistema de distribución de competencias profesionales establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, corresponde al arquitecto, en aplicación del principio de libertad de acceso con

idoneidad, la competencia profesional para emitir ese certificado, en cuanto titulado legalmente habilitado para llevar a cabo una valoración integral de las condiciones de seguridad y habitabilidad de edificaciones de uso residencial.

**CONSULTA PREVIA Y VINCULANTE DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE
CARRETERAS SOBRE LA VIABILIDAD DE PROYECTOS EN CARRETERAS.
POSIBILIDAD DE LA IMPUGNACIÓN DIRECTA Y AUTÓNOMA DE LA
RESPUESTA A LA CONSULTA. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 553/2026 de 4 de abril de la Sección 3ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación: 2405/2024.

Ponente: Eduardo Calvo Rojas

El objeto de interés casacional es la interpretación del artículo 25 de la LJCA, en relación con el artículo 70.9 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, a efectos de determinar la naturaleza de la respuesta de la Dirección General de Carreteras a las consultas sobre viabilidad a que se refiere el último precepto citado, y ello a los efectos indicados de impugnabilidad y acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa.

La norma jurídica objeto de interpretación es el artículo 25 de la LJCA, en relación con el artículo 70.9 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, a efectos de determinar la naturaleza de la respuesta de la Dirección General de Carreteras a las consultas sobre viabilidad a que se refiere el último precepto citado, y ello a los efectos indicados de impugnabilidad y acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Dice la Sala del TS que el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, regula en su artículo 70 el procedimiento de solicitud y otorgamiento de autorizaciones de instalación en el dominio público o acceso a las carreteras. En dicho procedimiento se establecen los requisitos y documentación que debe acompañar a la solicitud -proyecto de construcción y la documentación que acredite el cumplimiento de las demás condiciones técnicas y administrativas que se exijan para la construcción de la estación de servicio-. Presentada esta solicitud se prevé un trámite de información pública y la solicitud de informe a los Servicios competentes de la Dirección General de Carreteras. Y finalmente la Dirección General de Carreteras otorga la autorización con carácter provisional que se comunica al petitionerio para que manifieste su aceptación a las condiciones impuestas y caso de ser aceptadas se otorga la autorización con carácter definitivo.

Se trata de una consulta previa a la iniciación del procedimiento administrativo y al margen del mismo, para conocer la viabilidad del proyecto. La respuesta a esta consulta tiene carácter vinculante para la Administración y se emite por el mismo

órgano -la Dirección General de Carreteras- encargado de resolver las solicitudes de autorización. Entendemos que no estamos ante un trámite del procedimiento ordinario sino ante una actuación previa e independiente al mismo. De hecho, la solicitud de consulta es meramente potestativa y no implica la iniciación del procedimiento; y la respuesta, cualquiera que sea su sentido, no impide iniciar dicho procedimiento. Por otra parte, la solicitud de esta consulta no exige la misma documentación técnica que la requerida cuando se insta la autorización por el procedimiento ordinario sino que basta una mera descripción de la propuesta y del tramo al que afecta.

Tampoco se regula como un procedimiento autónomo, al menos no se prevé como tal, ni se regula con los tramites ordinarios y esenciales de un procedimiento administrativo, sino como una actuación previa al procedimiento con la finalidad de obtener una evaluación de la viabilidad de la instalación que el particular pretende realizar, y que persigue evitar que el solicitante tenga que incurrir en trámites y gastos extraordinarios que a la postre resulten inútiles.

Este carácter vinculante determina que el particular al que se informa de que la instalación no será autorizada en los términos planteados sabe que la Administración le denegará la autorización si finalmente optase por plantearla formalmente en los mismos términos. De modo que la respuesta a la consulta condiciona directamente la posterior decisión administrativa y en esa medida no puede considerarse ni un mero acto de trámite irrelevante ni una actuación administrativa carente de trascendencia para la esfera jurídica del administrado.

La respuesta de la Sala del TS a la cuestión de interés casacional planteada consistente en determinar si la respuesta dada por la Dirección General de Carreteras a la consulta previa sobre viabilidad de proyectos en carreteras, contemplada en el artículo 70.9 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, es impugnabile de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es susceptible de ser impugnada de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. RETRASO EN EL INICIO DE LAS OBRAS POR RETRASO EN LA FIRMA DEL ACTA DE REPLANTEO POR CAUSAS IMPUTABLES A LA ADMINISTRACIÓN. INDEMNIZACIÓN AL CONTRATISTA.

Sentencia número 568/2026 de 6 de mayo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 1838/2024.

Ponente: Luís María Díez-Picazo Giménez

El objeto de interés casacional es reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, la jurisprudencia a fin de determinar si la suspensión del inicio de las obras imputable a la Administración genera el derecho del contratista a ser indemnizado por los daños y perjuicios efectivamente sufridos.

Las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 214.2; 215 y 220.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Dice la Sala del TS que el art. 229 de la LCSP de 2011 -reproducido por el art. 237 de la vigente LCSP de 2017- establece que la ejecución del contrato de obras comienza con el acta de comprobación del replanteo. Pero ello no puede entenderse en el sentido de que los perjuicios derivados de la demora en la aprobación de dicha acta por causa imputable a la Administración no son indemnizables o, que solo lo son si el contratista hace uso de su derecho a la resolución del contrato. Es cierto que la expresión "ejecución del contrato de obras" empleada en ese precepto legal hace referencia a la ejecución de las obras, más que al deber de las partes de dar cumplimiento al contrato; cumplimiento que, como es obvio, exige como paso inicial aprobar el acta de comprobación del replanteo. La interpretación opuesta podría conducir -al menos en casos extremos- al absurdo de que el cumplimiento del contrato de obras quedase subordinado a la sola voluntad de la Administración.

Por otra parte, es verdad que en el presente caso hubo una demora en la aprobación del acta de replanteo solo imputable a la Administración. Pero de aquí no se desprende que el único remedio a disposición del contratista fuese ejercer su derecho a la resolución del contrato, ni siquiera que se dieran las circunstancias que permiten la resolución. La razón es doble.

Por un lado, hay que recordar que el art. 1.124 del Código Civil, aplicable supletoriamente en esta sede, no se limita a prever que en las obligaciones sinalagmáticas está implícita la facultad de resolver en caso de incumplimiento de la otra parte. Añade, entre otras cosas, lo siguiente: "El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos". Esto significa que la parte cumplidora no está ineludiblemente forzada a seguir la vía de la resolución para salvaguardar sus intereses, sino que puede exigir el cumplimiento de la obligación. Y lo que es igualmente importante: optar por esto último no excluye el derecho a ser indemnizado por los perjuicios que el incumplimiento de la otra parte le haya ocasionado. Por otro lado, es doctrina civil absolutamente constante que, para que haya lugar a la resolución de la obligación sinalagmática, no basta cualquier incumplimiento, sino que es preciso uno suficientemente grave o significativo; algo que no es obvio que haya sucedido en el presente caso. La recurrente tiene así derecho a ser indemnizada por el incumplimiento del plazo para la aprobación del acta de replanteo por parte del Ayuntamiento, sin que a esa indemnización le sea aplicable el tope previsto en el art. 239 de la LCSP de 2011. Ello es lógico no solo porque ese tope rige para el supuesto de resolución del contrato, sino también porque se trata materialmente de una penalidad que presupone que el contrato no ha llegado a ejecutarse. Cuando, como aquí ocurre, el contrato ha sido ejecutado, la indemnización debe abarcar los perjuicios que sean "consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración" tal como dispone el art. 214 de la LCSP de 2011.

La respuesta de la Sala del TS a la cuestión de interés casacional es que, dado que la cuestión de interés casacional objetivo estaba circunscrita al carácter indemnizable de la demora en la aprobación del acta de replanteo, lo resuelto por la sentencia impugnada debe ser mantenido en todos los demás aspectos. Lo único que ha de hacerse ahora es declarar también el derecho de la recurrente a ser indemnizada por los perjuicios derivados de esa demora y determinar su importe.

URBANISMO. EXPROPIACIÓN FORZOSA. EXPROPIACIÓN FORZOSA INCOADA POR MINISTERIO DE LA LEY, E INSTADA POR INTERESADOS TITULARES DE FINCAS ADSCRITAS A UNA UNIDAD DE EJECUCIÓN DE UN SECTOR PARA SU OBTENCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO. DECLARACIÓN DE NULIDAD SOBREVENIDA DEL PLAN GENERAL MEDIANTE SENTENCIA FIRME. EFECTOS RESPECTO A LA EXPROPIACIÓN INICIADA CUANDO EL PLANEAMIENTO ANTERIOR, DE APLICACIÓN TRANSITORIA, ESTABLECÍA LA MISMA CALIFICACIÓN A LAS FINCAS

Sentencia número 582/2026 de 11 de mayo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 2292/2024.

Ponente: María Concepción García Vicario.

Para la cabal comprensión del asunto es preciso hacer una sucinta referencia a los hechos recogidos en la sentencia.

1º.- Varios interesados interpusieron recurso contencioso administrativo contra el acuerdo de 24 de septiembre de 2020 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Santa María, desestimatorio de la reposición interpuesta contra el anterior Acuerdo de 25 de junio de 2020, que denegaba la solicitud presentada instando la expropiación forzosa y determinación del justiprecio de la finca registral nº X, alegando que la parcela de su propiedad era un terreno incluido en el Área de Reparto de suelo urbano no consolidado (AR-SUNC-20) como suelo dotacional, estando identificada la actuación como Actuación Aislada AA-16 "Espacio Libre Calle Granja San Javier", donde no era preciso llevar a cabo operaciones de equidistribución al tratarse de actuación aislada, por lo que procedía llevar a cabo la expropiación forzosa directamente sin necesidad de otras operaciones de ordenación o ejecución.

2º.- El planeamiento vigente en el municipio a la fecha del requerimiento de expropiación lo constituía la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de El Puerto de Santa María, y en vigor desde el 24 de diciembre de 2013 tras la publicación de su ordenanza (BOJA número 237 de 3 de diciembre de 2013). Esa orden fue complementada con el Documento de Levantamiento de las Suspensiones de la Revisión constituido por los Anexos Complementarios I y II (que daba cumplimiento a la misma) aprobados por Ordenes de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 28 de octubre de 2013 (publicada en el Boja núm. 219 de 7 de noviembre de 2013 y en vigor tras la publicación en el Boja núm. 57 de 24 de marzo de 2015), y de 14 de abril de 2015 (publicada en el BOJA núm. 73 de 19 de abril de 2016,

en vigor tras la publicación), y por Resolución del Pleno de ese Ayuntamiento en sesión de 14 de mayo de 2013 (BOP núm. 22 de 3 de febrero de 2015).

3º.- Tres meses después del mencionado requerimiento de expropiación, mediante sentencias de 27 de septiembre y 28 de octubre de 2019 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla se declaró la nulidad de pleno derecho de las Ordenes de la Consejería por las que se aprobó definitivamente y de manera parcial la Revisión del PGOU, la de publicación de su normativa urbanística y las de levantamiento de suspensiones. Contra dichas resoluciones se interpusieron recursos de casación que fueron desestimados por sentencias de la Sala del TS recobrando vigencia el planeamiento anterior, concretamente el PGOU de 1992, aprobado definitivamente por Resolución de 18.12.1991 (Boja núm. 114 de 31/12/91) que entró en vigor el 27 de marzo de 1992.

4º.- La sentencia del Juzgado, aunque considera que la falta de aprobación del Estudio de Detalle a que se refieren las resoluciones impugnadas, no conlleva necesariamente que el derecho de los propietarios de los terrenos adscritos a una unidad de ejecución (Sector ARI-08 "MONASTERIO DE LA VICTORIA") a los solos efectos de su obtención, conforme al artículo 139.1 LOUA, tengan que esperar al desarrollo de la misma para poder ejercer el derecho que les confiere el artículo 140.2 y 3 LOUA y requerir ser expropiados por la administración urbanística actuante, en este caso el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, a renglón seguido razona: «Ahora bien, resulta que el Plan General que contenía las determinaciones cuya ejecución se pretende ha sido declarado nulo por Sentencia de 28 de octubre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, que recurrida en casación fue confirmada por STS de 27 de mayo de 2021, lo que imposibilita la ejecución de cualquiera de sus determinaciones, entre ellas la ejecución de la Actuación Aislada AA-16 Espacio Libre "Calle Granja San Javier", sin que sea posible que visto que en el anterior Plan General, conforme a la Modificación de Elementos "Planta de Embotellado y Granja San Javier, aprobado definitivamente el 31 de enero de 1997, ya establecía una actuación aislada de zona verde denominada AAZV-CC46-SU13 "Espacio Público en Granja San Javier", que este enjuiciamiento contemple esta nueva cuestión y se pronuncie sobre si en este caso procedería la expropiación forzosa, dado el carácter revisor de esta jurisdicción. Por ello debido a la nulidad del Plan General y la imposibilidad de llevar a cabo determinaciones declaradas nulas, procede la desestimación del recurso, sin perjuicio del derecho de los recurrentes, en su caso, de plantear en vía administrativa nuevo requerimiento de expropiación forzosa en base al planeamiento actualmente vigente.

5º.- Contra tal resolución se interpuso recurso de apelación por la propiedad, que fue tramitado bajo el nº 429/2022, siendo estimado mediante sentencia de 17 de octubre de 2023 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, la cual estimó el recurso al entender que la finca en cuestión tenía la misma calificación urbanística de suelo dotacional tanto en el PGOU de 2012 -declarado nulo por sentencia de esa Sala de 28.10.2019, confirmada por STS de 27.05.2021- como en el PGOU de 1992, que recuperó su vigencia tras la anulación del posterior; y, al respecto, considera que el cambio de planeamiento no determina la pérdida sobrevenida del objeto del recurso aunque la solicitud de expropiación se formuló conforme a las determinaciones del

PGOU de 2012 y, consecuentemente, debe continuar su tramitación por ministerio de la ley, acordando: (i) revocar la sentencia recurrida; (ii) la anulación de los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento por los que se denegaba la solicitud instando la expropiación y la determinación del justiprecio; y (iii) declarar iniciado por imperativo legal el procedimiento expropiatorio de la finca conforme a lo dispuesto en el art. 140.2 y 3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía.

6º.- Contra esta sentencia la Junta de Andalucía interpone el recurso de casación que nos ocupa.

El objeto de interés casacional es determinar si un procedimiento de expropiación forzosa ope legis de una finca cuyo inicio se solicita en base a un determinado plan general, queda anulado tras ser declarado nulo dicho planeamiento urbanístico, por pérdida sobrevenida de objeto; o, por el contrario, si puede continuar su tramitación al amparo del planeamiento anterior cuando la finca aparece con igual calificación urbanística.

La norma jurídica objeto de interpretación es el artículo 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; así como la doctrina de la Sala 5ª del TS sobre la materia.

Dice la sentencia que la Sala del TS tiene declarado que la anulación judicial del planeamiento urbanístico sobre el que se sustenta la expropiación, hace que decaiga no solo la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, desapareciendo la causa expropiandi, sino todo el expediente expropiatorio, incluida en su caso, la determinación del justiprecio, y ello es predicable para las expropiaciones por ministerio de la ley, porque en estas es el mismo planeamiento el que sirve, no solo para esa declaración implícita de utilidad pública, sino incluso para iniciar el procedimiento a instancia de los interesados.

Recuerda la Sala la consolidada jurisprudencia de ese Tribunal, que partiendo de la naturaleza normativa de los Planes ha declarado de manera constante que el grado de ineficacia de los reglamentos no es el de la anulabilidad, sino el de la nulidad absoluta o de pleno derecho, ahora plasmado en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, con el efecto extunc que le es propio que impide ab origen la pervivencia del plan.

Consecuentemente la anulación judicial del planeamiento urbanístico de El Puerto de Santa María durante la tramitación del recurso ante el Juzgado, provoca que el procedimiento expropiatorio haya perdido cobertura jurídica, más aún cuando en este caso solo se había producido la solicitud instando la expropiación y determinación del justiprecio, y ello con independencia de que la nulidad del Plan decretada conlleve la reviviscencia del planeamiento anterior y la posible coincidencia de las determinaciones relativas a la calificación del suelo; extremo este último, no cuestionado por la parte recurrente en casación. No cabe condicionar la eficacia de una expropiación solicitada al amparo de un determinado planeamiento urbanístico (luego anulado judicialmente), ni a las determinaciones del planeamiento que revive transitoriamente, ni a las del futuro planeamiento que se esté tramitando, pues ello supondría forzar la institución de la expropiación por ministerio de la ley, lo que no resulta admisible.

Si el planeamiento que legitima la expropiación deviene absolutamente ineficaz por nulidad de pleno derecho -único grado de ineficacia de las disposiciones generales, como lo son los Planes urbanísticos- y no puede producir efecto alguno, sería contradictorio que sí los produjese a los efectos de la expropiación, precisamente una faceta estrechamente vinculada a la concreta determinación del planificador en cada momento, de modo que el nuevo planeamiento puede acudir a determinaciones que no imponga ese medio coactivo de adquisición, por lo que de no acoger la petición de pérdida sobrevenida del objeto de este proceso por la declarada nulidad del planeamiento, se estaría condicionando las mismas potestades del planificador que no han quedado cercenadas en la sentencia que declara aquella nulidad.

Y la respuesta de la Sala del TS a la cuestión de interés casacional es que un procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la ley, cuyo inicio se solicita con base en un determinado Plan General que lo legitima, queda anulado tras ser declarado nulo dicho planeamiento urbanístico por sentencia judicial firme, lo que conlleva la pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

CONVOCATORIAS

CONVOCATORIA DE LA VII EDICIÓN DE LOS PREMIOS CEMCI. AÑOS 2026-2027. [BOP de Granada núm. 54 de 20 de marzo de 2026.](#)

Resolución de 13 de abril de 2026, de la Dirección General de Innovación y Formación del Profesorado, por la que se convoca el premio a las buenas prácticas en enseñanza bilingüe o plurilingüe en centros de Andalucía durante el curso 2025-2026. [BOJA núm. 74 de 20 de abril de 2026](#)

Resolución de 13 de abril de 2026, de la Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria, por la que se convocan las ayudas para solicitantes que no son Grupos de Desarrollo Rural, previstas en la Orden de 3 de febrero de 2026, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas en régimen de concurrencia no competitiva, previstas en las Estrategias de Desarrollo Local LEADER de los Grupos de Desarrollo Rural, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027 (Intervención 7119.2). [BOJA núm. 76 de 22 de abril de 2026](#)

Resolución de 20 de abril de 2026, de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se realiza la convocatoria de la Línea 2 de incentivos del Programa 2 «Espacios productivos» acogidos a la Orden de 13 de marzo de 2025, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos integrados de competitividad y energía para las cadenas de valor industrial, la minería sostenible y los espacios productivos en Andalucía. [BOJA núm. 78 de 24 de abril de 2026.](#)

Orden de 15 de mayo de 2026, por la que se convocan para el ejercicio 2026, en régimen de concurrencia no competitiva, las subvenciones de las actuaciones adscritas en 2025 al programa de fomento del parque de viviendas en alquiler o de cesión de uso en Andalucía según la Orden de 4 de mayo de 2023. [BOJA núm. 97 de 22 de mayo de 2026.](#)

Resolución de 27 de mayo de 2026, de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, por la que se convocan las ayudas económicas a las víctimas del accidente ferroviario de Adamuz (Córdoba). [BOJA núm. 103 de 1 de junio de 2026.](#)

Resolución de 5 de junio de 2026, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se convoca para el año 2026 la concesión de subvenciones reguladas en la Orden de 24 de febrero de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas reguladas, en régimen de concurrencia no competitiva, para el desarrollo de programas formativos de Formación Profesional para el Empleo que incluyan compromiso de contratación dirigidos a personas trabajadoras desempleadas. [BOJA núm. 111 de 11 de junio de 2026](#)

Orden de 9 de junio de 2026, por la que se regula y convoca la XXV edición del Certamen Literario Escolar Andalúz en materia de voluntariado «Solidaridad en Letras: El valor de las personas mayores y el voluntariado en el Año Internacional de las Personas Voluntarias». [BOJA núm. 112 de 12 de junio de 2026](#)

Resolución de 8 de junio de 2026, de la Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral, por la que se convocan para el año 2026 subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a microempresas, pequeñas y medianas empresas, para el desarrollo de proyectos de prevención de riesgos laborales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, con sujeción a las bases reguladoras establecidas en la Orden de 12 de mayo de 2021. [BOJA núm. 113 de 15 de junio de 2026](#).

Resolución de 21 de mayo de 2026, de la Dirección de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, por la que se convocan para el año 2026 las subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para fomentar la participación en ferias de arte contemporáneo que se celebren fuera de Andalucía (Línea 3). [BOJA núm. 119 de 23 de junio de 2026](#).

Orden de 17 de junio de 2026, por la que se convoca la II Edición de los Premios Andalucía de Fundaciones. [BOJA núm. 119 de 23 de junio de 2026](#)

Orden de 17 de junio de 2026, por la que se convoca la III Edición de los Premios «Justicia Andalucía». [BOJA núm. 121 de 25 de junio de 2026](#)

Resolución de 16 de junio 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 7202.02. Asesoramiento específico en sanidad y bienestar animal), previstas en la orden que se cita. [BOJA núm. 122 de 26 de junio de 2026](#)

Resolución de 22 de junio de 2026, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se convocan para el ejercicio 2026 subvenciones dirigidas al apoyo de actividades de conservación de los recursos genéticos en la ganadería relativas a la intervención 6505.02, importe unitario AND65052_02, previstas en la orden que se cita. [BOJA núm. 122 de 26 de junio de 2026](#).

Resolución de 18 de junio de 2026, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por la que se convoca, para el año 2026, la concesión de subvenciones de las líneas 4 y 5 reguladas en la Orden de 5 de octubre de 2020, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en Andalucía. [BOJA núm. 123 de 29 de junio de 2026](#)

Resolución de 11 de junio de 2026, de la Dirección General de Innovación y Formación del Profesorado, por la que se convoca la XXXV edición del concurso para el fomento

de la investigación e innovación educativas en sus dos modalidades, premio «Joaquín Guichot», de temática andaluza, y premio «Antonio Domínguez Ortiz», de temática general, en centros públicos de titularidad de la Consejería competente en materia de educación de la Junta de Andalucía, correspondiente al curso 2025-2026. [BOJA núm. 124 de 30 de junio de 2026](#)

Orden de 24 de junio de 2026, por la que se convocan subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a entidades privadas para la realización de actuaciones de interés general para atender fines sociales con cargo a la asignación tributaria del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades, para el ejercicio 2026. [BOJA núm. 125 de 1 de julio de 2026](#).

Orden de 25 de junio de 2026, por la que se convocan subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, en materia de salud y consumo, de la línea de fomento de acciones dirigidas a la seguridad del paciente a través de la promoción de la salud de los profesionales sanitarios. [BOJA núm. 128 de 6 de julio de 2026](#).

Ahora en el CEMCI

Revista digital CEMCI

Número 70/2026

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](#):

MÁSTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

[Diploma de especialización en gestión pública local \(VI edición\). Del 16 de septiembre al 8 de diciembre de 2026](#)

CURSO DE MONOGRÁFICOS DE ESTUDIOS SUPERIORES

- [Las funciones reservadas de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional: la Secretaría General \(V edición\). 17 de septiembre - 1 de octubre de 2026.](#)
- [La planificación estratégica y la programación presupuestaria: los escenarios presupuestarios y los presupuestos orientados a resultados \(II edición\). 18 de septiembre - 15 de octubre de 2026.](#)

- [Planes de ordenación de los recursos humanos: Guía práctica para la elaboración de un Plan Director de Recursos Humanos en una entidad pública local \(IV edición\). 22 de octubre - 18 de noviembre de 2026](#)
- [Representación del personal y negociación colectiva en las entidades locales. 29 de octubre - 25 de noviembre de 2026](#)
- [Contratos típicos en la Ley de Contratos 9/2017 \(IX edición\). 3 - 30 de noviembre de 2026](#)
- [El personal no permanente de la administración y el sector público local: Funcionarios interinos, personal laboral temporal y personal eventual. Consolidación de empleo e irregularidades en la temporalidad. 4 de noviembre - 1 de diciembre de 2026](#)
- [La provisión de los puestos de trabajo de los empleados públicos locales: Especial referencia al ámbito andaluz. 4 de noviembre - 1 de diciembre de 2026](#)
- [Gestión pública segura y transparente: protección de datos y ciberseguridad en las entidades locales. 6 de noviembre - 3 de diciembre de 2026](#)
- [Documentos administrativos electrónicos, expedientes electrónicos, registro y archivo electrónico \(IX edición\). 10 de noviembre - 7 de diciembre de 2026](#)

CURSOS DE ESTUDIOS AVANZADOS

- [Régimen jurídico y gestión del patrimonio de las entidades locales. 29 de septiembre - 7 de diciembre de 2026](#)
- [Sistemas Dinámicos de Adquisición y su gestión en la Plataforma de Contratación del Sector Público. 1 de octubre - 9 de diciembre de 2026](#)

CURSOS DE PROFESIONALIZACION

- [Introducción básica al uso de medios electrónicos en el Procedimiento Administrativo. 22 de septiembre - 19 de octubre de 2026](#)
- [Gestión del padrón de habitantes: aspectos administrativos, trámites y gestión electrónica \(II edición\). 30 de septiembre - 27 de octubre de 2026](#)

- [Capacitación para miembros de órganos técnicos de selección \(V edición\). 27 de octubre - 23 de noviembre de 2026](#)
- [El IVA aplicable en las entidades locales. 5 de noviembre - 2 de diciembre de 2026](#)

ESPACIO POLITICO LOCAL

[El poder de la palabra: Estrategias de discurso, comunicación y persuasión en política local. 19 de octubre - 2 de noviembre de 2026](#)

JORNADAS DE EXCELENCIA

[Análisis de la actual problemática de vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía: aportaciones desde el ámbito local. 22 de octubre de 2026](#)

FORMACIÓN PASO A PASO: TALLERES

- [La contratación temporal en la administración local \(VII edición\). 23 de septiembre - 20 de octubre de 2026](#)
- [Uso de herramientas de Inteligencia Artificial en las entidades locales. 6 y 7 de octubre de 2026](#)
- [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(XIV edición\). 7 de octubre - 3 de noviembre de 2026](#)
- [Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva \(IX edición\). 14 de octubre – 10 de noviembre.](#)
- [Urbanismo para técnicos en la intervención de edificación y usos del suelo \(VI edición\). 15 de octubre - 11 de noviembre de 2026](#)
- [Praxis del procedimiento administrativo local \(III edición\). 16 de octubre - 12 de noviembre de 2026](#)
- [Gestión tributaria de los impuestos y las tasas en las entidades locales \(XII edición\). 9 de noviembre - 6 de diciembre de 2026](#)

GRANADA AL DÍA

[Taller: CLARA, una herramienta de consultas en línea para los ayuntamientos. 2 de diciembre de 2026](#)

WEBINARIO

[Administración digital y los derechos de los ciudadanos. 1 de diciembre de 2026](#)

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:

- 101 preguntas y respuestas prácticas sobre la selección de personal en la Administración Local
- Las subvenciones en la administración local: cuestiones prácticas
- La profesionalidad de los órganos de selección como instrumento transformador del acceso al empleo público 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

CONVOCADA LA [VII EDICIÓN DE PREMIOS CEMCI](#), ESTANDO ABIERTO EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS HASTA EL 31 DE MARZO DE 2027.

Con carácter bienal se efectúa la convocatoria de [Premios CEMCI](#), que incluyen un galardón y una mención especial en cada una de las siguientes modalidades:

- **Modalidad A:** Prácticas municipales exitosas.
- **Modalidad B:** Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local.

Los premios cuentan con una dotación económica de 3.500 euros cada uno y las menciones especiales con 1.500 euros cada una.

En los Premios podrán participar tanto personas individuales como equipos de trabajo de España, cualquier país de la Unión Europea o países iberoamericanos.

Para la evaluación de los trabajos presentados se constituirá un jurado independiente formado por profesionales de reconocido prestigio en el ámbito temático de los premios, que realizará la propuesta de concesión de los mismos.

Asimismo, tanto los trabajos que reciban un premio como aquellos que obtengan una mención especial podrán ser publicados por el CEMCI.

CONSULTA AL CEMCI

Creado en 2014, el servicio [Consulta al CEMCI](#) ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos como respuesta a las consultas de los usuarios o potenciales usuarios del Centro en materia de derecho y gestión pública local.

Se trata de la elaboración de documentos, emitidos a título individual y personalizado, donde expresamos posibles o deseables soluciones a estas preguntas de la mano de profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.

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



[DESAFÍOS DE LAS ENTIDADES LOCALES PARA EL SIGLO XXI Y MEDIDAS INNOVADORAS PARA AFRONTARLOS](#)

ISBN 978-84-16219-73-5

Resumen

En esta obra se ofrece un amplio resumen del Congreso conmemorativo del 50 aniversario del CEMCI, incluyendo las conclusiones que se obtuvieron con carácter general y en cada una de las mesas de debate o conferencias magistrales.

El evento reunió a reconocidos expertos y profesionales que debatieron sobre temas de máxima actualidad para las entidades locales, abordándose cuestiones relacionadas con la innovación, la modernización y el desarrollo estratégico local, sin olvidar temas clave como la contratación pública local, las finanzas locales, medidas frente al cambio climático, el urbanismo, la responsabilidad patrimonial o el futuro de la función pública en España.

Sumario

Presentación a cargo de Dña. Mónica Castillo de la Rica.

Introducción por Dña. Alicia Solana Pérez.

CAPÍTULO I. El CEMCI: origen, desarrollo y situación actual. Alicia Solana Pérez.

CAPÍTULO II. El liderazgo del CEMCI en el apoyo a las entidades locales a través del aprendizaje y el conocimiento. Alicia Solana Pérez.

CAPÍTULO III. Desafíos de los gobiernos locales en la tercera década del siglo XXI (40 años de la Ley de Bases de Régimen Local: panorama institucional). Rafael Jiménez Asensio.

CAPÍTULO IV. Medidas innovadoras para superar las asignaturas pendientes y afrontar los grandes retos de la Administración Local. Víctor Almonacid Lamelas.

CAPÍTULO V. Contratación pública local como instrumento de progreso y de adaptación de las EELL a las nuevas realidades. María Concepción Campos Acuña.

CAPÍTULO VI. Economía y finanzas locales sostenibles: un pilar para los gobiernos locales del S. XXI desde una perspectiva innovadora. El pilar de los gobiernos locales del S. XXI: un modelo económico sostenible. Sara Hernández Ibabe.

CAPÍTULO VII. Instrumentos de las entidades locales para hacer frente al cambio climático y liderar la transición energética. Pilar Navarro Rodríguez.

CAPÍTULO VIII. Diagnóstico práctico y futuro de la función pública en España con especial referencia al ámbito local. Rodrigo Martín Castaño.

CAPÍTULO IX. Retos y oportunidades del urbanismo desde la óptica de las entidades locales. María Fuensanta Gómez Manresa.

CAPÍTULO X. Problemas y soluciones en la responsabilidad patrimonial de las entidades locales. María Jesús Gallardo Castillo.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO GARCÍA, M.^a CONSUELO

“La distribución competencial en materia de comunidades energéticas locales: una aproximación regulatoria y jurisprudencial”, en: *Claves del Gobierno Local*, número 45/2024, pp. 101 a 114.

ÁLVAREZ GARCÍA, VICENTE

“El empleo de las normas técnicas de origen privado en el derecho administrativo sancionador”, en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 62/2024, pp. 14 a 30.

ANDRADE CABELLO, JAVIER

“Nuevo reglamento de registro de jornada laboral: ¿legislado ultra vires más allá de la habilitación reglamentaria y de forma innecesaria y desproporcionada?”, en: *Diario La Ley*, número 10823/2025, pp. 1 a 10.

ARZOZ SANTISTEBAN, XABIER

“Los derechos fundamentales como vía de protección de los valores de la Unión Europea”, en: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 82/2025, pp. 119 a 157.

BANACLOCHE PALAO, CARMEN

“Propuestas para una tributación verde dentro del ámbito local. Especial referencia a la fiscalidad del automóvil (IVTM)”, en: *Tributos Locales*, número 177/2025, pp. 68 a 98.

BAÑERES DE FRUTOS, MANUEL

“Los recargos del período ejecutivo en la responsabilidad civil por delito fiscal: su adulteración a través de la liquidación vinculada a delito”, en: *Crónica Tributaria*, número 197/2025, pp. 11 a 34.

BARQUEROS SÁNCHEZ, ISIDRO

“La electrificación de la movilidad: retos desde la perspectiva local”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, número III Especial/2025, pp. 97 a 104.

BENITO SANCHO, ERNESTO; BENÍTEZ OSTOS, ANTONIO; GARCÍA WEIL, GONZALO; MARTÍN VALERO, ANA ISABEL; PEREA GONZÁLEZ, ÁLVARO

“Diálogos para el futuro judicial CI. Jurisdicción contencioso-administrativa y Ley de Eficiencia”, en: *Diario La Ley*, número 10747/2025, pp. 1 a 9.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, JAVIER

“Transparencia y registros de interés en el ámbito local, ante la necesidad de una regulación coherente, estatal y autonómica previa”, en: *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, número 2021/2022, pp. 182 a 212.

BURÓN CUADRADO, JAVIER

“Colaboración público-privada para la provisión de vivienda asequible en la España del segundo tercio del siglo XXI”, en: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, número 225/2025, pp. 218 a 245.

CALDERÓN PATIER, CARMEN

“El sistema tributario y la violencia de género: propuestas de mejora”, en: *Crónica Tributaria*, número 197/2025, pp. 35 a 76.

CASCALES BERNABÉU, PALOMA

“La interpretación de la atenuante de dilaciones indebidas con perspectiva de género: Consideraciones sobre la STC 48/2024, de 8 de abril”, en: *Diario La Ley*, número 10757/2025, pp. 1 a 6.

COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS

“Inteligencia artificial y discrecionalidad administrativa: Explorando adaptaciones y límites”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 242/2025, pp. 1 a 13.

CRUZ VILLALÓN, JESÚS

“La compleja gestión de la diversidad en las relaciones laborales”, en: *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, número 180/2025, pp. 13 a 36.

DOMÍNGUEZ BLANCO, JOSÉ MARÍA

“Declaraciones responsables, comunicaciones previas y disciplina urbanística”, en: *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, número I/2025, pp. 1 a 11.

DONDI, ANGELO; NIEVA FENOLL, JORGE

“La crisis cultural de la profesión jurídica: la necesidad de volver a la lectura”, en: *Diario La Ley*, número 10850/2025, pp. 1 a 7.

ENRÍQUEZ MOSQUERA, JULIO JOSÉ

“Las dos vertientes de la función de asistencia de las Diputaciones Provinciales”, en: *Revista digital CEMCI*, número 68/2025, pp. 1 a 20.

FARFÁN PÉREZ, JOSÉ MANUEL

“Sostenibilidad financiera y fondos de ordenación”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, número III Especial/2025, pp. 155 a 166.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, GERARDO ROGER

“El derecho a la vivienda para una ciudad sostenible”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, número III Especial/2025, pp. 80 a 85.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ JULIO; ÁLVAREZ ROBLES, TAMARA

“La ciberseguridad como garantía de la continuidad de las funciones y servicios públicos locales en el mundo tecnológico”, en: *Claves del Gobierno Local*, número 48/2025, pp. 19 a 48.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, FERNANDO

“El alma de la administración: la vocación de servicio público”, en: *Revista digital CEMCI*, número 68/2025, pp. 1 a 19.

FRAILE FERNÁNDEZ, ROSA

“La necesaria adaptación de los protocolos de los entes locales para derivar responsabilidad solidaria atendiendo a la jurisprudencia sobre prescripción”, en: *Tributos Locales*, número 174/2025, pp. 18 a 37.

GÁLVEZ MUÑOZ, LUIS

“El largo e inacabado proceso de adquisición del derecho de sufragio por los extranjeros en las elecciones locales españolas”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 133/2025, pp. 45 a 77.

GALLARDO CASTILLO, MARÍA JESÚS

“La responsabilidad patrimonial de la Administración. Una mirada desde la doctrina del Consejo Consultivo”, en: *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, número 120/2025, pp. 181 a 206.

GARCÍA JIMÉNEZ, ANTONIO

“La importancia de la transparencia en el acceso al empleo público”, en: *Revista General de Derecho Administrativo*, número 69/2025, pp. 1 a 56.

GARCÍA MENÉNDEZ, JAVIER

“La inspección de servicios en las universidades públicas de Andalucía”, en: *Documentación Administrativa*, número 14/2025, pp. 70 a 89.

GARCÍA SÁNCHEZ, ÁLVARO

“La acción popular en España: regulación y límites. Postura jurisprudencial. Críticas a la reforma”, en: *Diario La Ley*, número 10739/2025, pp. 1 a 7.

GIMÉNEZ SOLER, MARÍA JESÚS

“Elaboración de ordenanzas municipales y mejora regulatoria. Una visión práctica”, en: *Revista digital CEMCI*, número 68/2025, pp. 1 a 24.

GIMENO RUIZ, ÁLVARO

“Derecho Internacional Privado y contrato individual de trabajo: 30 años después del Estatuto de los Trabajadores de 1995”, en: *Diario La Ley*, número 10741/2025, pp. 1 a 7.

GONZÁLEZ LÓPEZ, DIEGO

“Cuando la red ataca. Ciberataque vs. ciberterrorismo: clarificando conceptos”, en: *Diario La Ley Ciberderecho*, número 95/2025, pp. 1 a 4.

GONZÁLEZ RÍOS, ISABEL

“Intervención pública frente a la despoblación rural”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, número 133/2025, pp. 139 a 184.

GUILLOT RABANAL, CELIA

“El contrato de custodia del territorio ¿hablamos de contrato patrimonial?”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, número 07/2025, pp. 90 a 97.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, HILARIO M.

“El principio de desarrollo sostenible en los crecimientos urbanísticos y en el suelo urbano”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, número III Especial/2025, pp. 133 a 143.

LAGUNA DE PAZ, JOSÉ CARLOS

“Regulación, desregulación y competencia en telecomunicaciones”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, número 23/2025, pp. 60 a 80.

LUCEA FRANCO, PILAR

“El control judicial de los elementos reglados de la planificación energética en España”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 34 Monográfico/2025, pp. 1 a 8.

LUEÑA HERNÁNDEZ, JORGE AGUSTÍN

“Propuesta para un modelo de atribución competitiva del aprovechamiento urbanístico desvinculado funcionalmente de la propiedad del suelo”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 380/2025, pp. 89 a 135.

MARTÍN REBOLLO, LUIS

“Panorama y perspectivas de la responsabilidad patrimonial de la Administración”, en: *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, número 120/2025, pp. 21 a 36.

MARTÍN VALERO, ANA ISABEL

“El recurso de apelación: admisibilidad y configuración en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo”, en: *Actualidad Administrativa*, número 09/2025, pp. 1 a 6.

MARTÍNEZ ARGÜELLES, SANTIAGO; FERNÁNDEZ ESPINOSA, GUADALUPE; RODRÍGUEZ SOLER, LAURA

“Evolución y desafíos de los modelos institucionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores en perspectiva internacional”, en: *Revista Española de Control Externo*, número 80/2025, pp. 10 a 26.

MATUTANO-MOLINA, CLARA; DELGADO-JIMÉNEZ, ALEXANDRA; POUSA-UNANUE, AITZIBER

“Planificación urbanística y crisis de acceso a la vivienda: incidencia de las viviendas de uso turístico en el precio de la vivienda y su dependencia espacial en el periodo pospandémico en España”, en: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, número 225/2025, pp. 134 a 151.

MEDINA ARNAIZ, TERESA

“La transición hacia una economía circular a través de la contratación pública”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 382/2025, pp. 19 a 80.

MENÉNDEZ ALONSO, JOSÉ MARÍA

“Los tesoreros o figuras equivalentes de los municipios de gran población son órganos directivos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, número 09/2025, pp. 39 a 46.

MERINO ESTRADA, VALENTÍN; RIVERO ORTEGA, RICARDO

“La crisis del municipalismo y su proyección sobre el problema de la vivienda: soluciones”, en: *Cunial. Revista de Estudios Locales*, número 288/2025, pp. 22 a 43.

MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN

“Una primera aproximación al anteproyecto de ley de Administración Abierta. Transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración”, en: *Documentación Administrativa*, número 15/2025, pp. 106 a 119.

MOLINA MARTÍNEZ, LUCÍA

“Propiedad privada y derecho a la vivienda: la función social de la propiedad como respuesta a la crisis habitacional en España”, en: *Derecho Privado y Constitución*, número 47/2025, pp. 15 a 62.

MONTOYA MARTÍN, ENCARNACIÓN

“Servicio público, iniciativa económica local y competencia”, en: *Claves del Gobierno Local*, número 41/2024, pp. 195 a 236.

MOREU CARBONELL, ELISA

“La revocación de actos de gravamen y su impacto procesal”, en: *Revista de Administración Pública*, número 226/2025, pp. 121 a 154.

PALOMAR OLMEDA, ALBERTO

“Una visión actualizada de la operatividad de los títulos de intervención administrativa: declaración responsable y comunicación”, en: *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, número I/2025, pp. 1 a 8.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO

“Ordenación y turistificación urbanas y régimen de la concertación público-privada de la acción urbanística; dos asuntos de máximo, el primero, y renovado, el segundo, interés”, en: *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, número 197/2025, pp. 1 a 4.

PERNAS GARCÍA, JUAN JOSÉ

“La utilización de la huella de carbono en la preparación de contratos públicos Posibilidades y límites de un proceso en construcción”, en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 61/2024, pp. 59 a 106.

PERONA MATA, CARMEN

“El expediente administrativo, elemento imprescindible para que el procedimiento constituya realmente una garantía”, en: *Actualidad Administrativa*, número 10/2025, pp. 1 a 6.

PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL

“El Reglamento europeo de inteligencia artificial: ¿garantía del mercado o defensa de los derechos?”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 135/2025, pp. 13 a 49.

PRIETO FRANCOS, DANIEL

“Algunas consideraciones jurisprudenciales en materia de procesos selectivos en el ámbito de la función pública”, en: *Actualidad Administrativa*, número 05/2025, pp. 1 a 6.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, JESÚS MARÍA

“La respuesta normativa de las CCAA al reto demográfico y la despoblación”, en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 62/2024, pp. 229 a 262.

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, SONIA

“Gestión pública del servicio turístico en edificios monumentales y lugares emblemáticos: objetivos y límites en la actuación del Estado a través de sociedad mercantil”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 244/2025, pp. 1 a 10.

ROQUETA BUJ, REMEDIOS

“De nuevo a vueltas con las medidas para sancionar los abusos de la temporalidad en el empleo público”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número 29/2025, pp. 8 a 31.

SÁNCHEZ BARRILAO, JUAN FRANCISCO

“El impacto de la Inteligencia Artificial en los procesos democráticos”, en: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 43/2025, pp. 1 a 38.

SÁNCHEZ GENICIO, ELOY

“Auditoría de las actuaciones administrativas automatizadas sobre ayudas públicas. Retos en la práctica y propuestas de mejora, veinte años después”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, número II Especial/2025, pp. 138 a 147.

SANZ IGLESIA, SALVADOR

“Acciones de las comunidades de propietarios frente a las viviendas de uso turístico”, en: *Diario La Ley*, número 10781/2025, pp. 1-15.

SIMONE, MARÍA ROSARIA DE

“Perspectivas contemporáneas sobre la gobernanza: desde la gobernanza europea a la gobernanza ambiental”, en: *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 44/2025, pp. 1 a 24.

SOLANA CABALLERO, LUIS JAVIER

“La Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda, a examen: comentarios a la STC 79/2024”, en: *Actualidad Administrativa*, número 12/2025, pp. 1 a 11,

VIVERO SERRANO, JUAN BAUTISTA

“El control de convencionalidad en el Derecho español del trabajo”, en: *Diario La Ley*, número 10846/2025, pp. 1 a 14.

ZAMORA SANTA BRÍGIDA, IGNACIO

“Las comunidades energéticas locales en el marco de la transición energética”, en: *Claves del Gobierno Local*, número 45/2024, pp. 19 a 34.

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

