2024

Número 18
Madrid, 2025
ISSN: 1888-7392

# Anuario de Derecho Municipal

INSTITUTO DE DERECHO Y GOBIERNO LOCAL

MADRID

SEGOVIA

UAM Universidad Autónoma de Madrid

Ayuntamiento de Tres Cantos

Colmenar Viejo

RIVAS VACIAMADRID

Marcial Pons

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL
2024

# ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2024

Marcial Pons
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2025

El *Anuario de Derecho Municipal* es una publicación de carácter anual del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid que reúne una selección de estudios, informes sectoriales e informes de Ayuntamientos que reflejan las novedades y cuestiones más relevantes planteadas en el ámbito local, tanto desde el punto de vista académico como desde el de los profesionales al servicio de las Entidades Locales. Los sumarios de esta publicación pueden consultarse en las siguientes bases de datos:

LATINDEX *(http://www.latindex.unam.mx)*
DICE *(http://www.dice.cindoc.csic.es)*
DIALNET *(www.dialnet.unirioja.es)*

El *Anuario de Derecho Municipal* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores en los trabajos publicados.

Contacto de la dirección, secretaría y redacción de la Revista:
Instituto de Derecho Local (*http://www.idluam.org*)
Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid
Ctra. Colmenar Viejo km. 15, 28049 Madrid
☎ (91) 497 75 75
e-mail: *sofia.simou@uam.es*

2008, Instituto de Derecho local
Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid
*http://www.idluam.org*
*idluam@uam.es*
MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
Tamayo y Baus, 7, 1º izq. - 28004 MADRID
☎ (91) 304 33 03
*www.marcialpons.es*
ISSN: 1888-7392
Depósito legal: M. 15.626-2013
Fotocomposición: GREGORIO GONZÁLEZ SÁNCHEZ
Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.
MADRID, 2025

# ORGANIZACIÓN DEL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2024


**Dirección:**

Francisco VELASCO CABALLERO. *Catedrático de Derecho Administrativo y Director de Investigación del Instituto de Derecho Local (Universidad Autónoma de Madrid).*

**Secretaría y Dirección Técnica:**

Sofía SIMOU. *Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo (Universidad Autónoma de Madrid). Investigadora del IDL-UAM.*

**Consejo Editorial:**

Marcos ALMEIDA CERREDA. *Profesor Titular de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

Martin BURGI. *Professor für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht. München Universität.*

Tomás CANO CAMPOS. *Catedrático de Derecho Administrativo (Universidad Complutense de Madrid).*

Raúl LETELIER WARTENBERG. *Profesor en la Facultad de Derecho (Universidad de Chile).*

Diego MARÍN-BARNUEVO FABO. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (Universidad Autónoma de Madrid).*

Carmen NAVARRO GÓMEZ. *Profesora Titular de Ciencia Política (Universidad Autónoma de Madrid).*

Diana SANTIAGO IGLESIAS. *Profesora Titular de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

**Comité Asesor:**

Carlos BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ. *Alcalde. Ayuntamiento de Colmenar Viejo.*

Eloísa CARBONELL PORRAS. *Catedrática de Derecho Administrativo (Universidad de Jaén).*

Aida CASTILLEJO PARRILLA. *Alcaldesa. Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid.*

Javier JUÁREZ DE LA MORENA. *Primer teniente de alcalde. Área de Gobierno de Presidencia. Ayuntamiento de Tres Cantos.*

José MAZARÍAS PÉREZ. *Alcalde. Ayuntamiento de Segovia.*

Laurie REYNOLDS. *Research Professor and the Prentice H. Marshall Professor Emerita (University of Illinois).*

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. *Catedrático de Derecho Administrativo (Universidad Autónoma de Madrid).*

Antonio SÁNCHEZ DÍAZ. *Director General de Planificación de RRHH. Ayuntamiento de Madrid.*

Héctor SANTAELLA QUINTERO. *Profesor de Derecho Administrativo (Universidad Externado de Colombia).*

# Índice

Pág.

## ESTUDIOS

**La inteligencia artificial y los gobiernos locales. Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital**

— Artificial Intelligence and Local Government. A Toolbox to Tackle Digital Transformation

Agustí Cerrillo i Martínez

*Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat Oberta de Catalunya*

1. La transformación digital de los gobiernos locales ..... 24
2. Las estrategias para la incorporación de la inteligencia artificial en los gobiernos locales ..... 27
3. La regulación del uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales ..... 30
   - 3.1. El Reglamento de Inteligencia Artificial ..... 32
   - 3.2. La normativa estatal y autonómica aplicable al uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales ..... 36
   - 3.3. Las ordenanzas locales de administración digital y sus previsiones sobre el uso de la inteligencia artificial ..... 38
   - 3.4. Otros instrumentos de regulación local de la inteligencia artificial ..... 40
     - 3.4.1. Cartas de derechos digitales ..... 41
     - 3.4.2. Códigos éticos ..... 42
     - 3.4.3. Los protocolos ..... 43
4. La gobernanza de la transformación digital ..... 44
5. Reflexiones finales ..... 46

**Las mancomunidades de municipios de interés autonómico**

— The associations of municipalities declared of regional interest

Francisco Toscano Gil

*Profesor Titular de Universidad. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla*

1. Introducción ..... 50
2. Las mancomunidades de interés general de Castilla y León ..... 54
   - 2.1. Regulación y justificación del modelo ..... 54
   - 2.2. Requisitos ..... 55
   - 2.3. Efectos ..... 57
   - 2.4. Virtualidad práctica ..... 58
3. Las mancomunidades de interés comarcal de Aragón ..... 59
   - 3.1. Regulación y justificación del modelo ..... 59

Pág.

3.2. Requisitos ..... 59
3.3. Efectos ..... 60
3.4. Virtualidad práctica ..... 61

4. Las mancomunidades de interés comunitario de La Rioja ..... 62

4.1. Regulación y justificación del modelo ..... 62
4.2. Requisitos ..... 62
4.3. Efectos ..... 63
4.4. Virtualidad práctica ..... 64

5. Las mancomunidades integrales de Extremadura ..... 64

5.1. Regulación y justificación del modelo ..... 64
5.2. Requisitos ..... 66
5.3. Efectos ..... 68
5.4. Virtualidad práctica ..... 69

6. Las mancomunidades de ámbito comarcal de Valencia ..... 70

6.1. Regulación y justificación del modelo ..... 70
6.2. Requisitos ..... 71
6.3. Efectos ..... 73
6.4. Virtualidad práctica ..... 74

7. Las mancomunidades de interés general de Madrid ..... 74

7.1. Regulación y justificación del modelo ..... 74
7.2. Requisitos ..... 75
7.3. Efectos ..... 76
7.4. Virtualidad práctica ..... 77

8. Conclusiones ..... 77
9. Bibliografía ..... 78

**Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales: la experiencia de Madrid**
— Impact analyses of municipal bylaws: the experience of Madrid
Javier CALVO GARCÍA ..... 81
*Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid. Subdirector General de Relaciones Institucionales. Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid*

1. Introducción ..... 83
2. Los principios de buena regulación y la memoria de análisis de impacto normativo . 83

2.1. El alcance desigual de la regulación estatal de la potestad reglamentaria de 2015 . 83
2.2. Principios de buena regulación, actividad económica y calidad normativa ..... 84
2.3. La memoria de análisis de impacto normativo ..... 85

2.3.1. Evaluación previa y calidad material de las normas ..... 85
2.3.2. Contenido de la MAIN estatal ..... 86
2.3.3. Complejidad del análisis de impacto económico ..... 88

Pág.

2.4. La perspectiva judicial ..... 88

3. Aplicación a los municipios ..... 89

3.1. Aplicabilidad de los principios de buena regulación ..... 89
3.2. Adaptación de la MAIN a las normas locales ..... 90

3.2.1. ¿Es exigible o aconsejable la MAIN en la elaboración de las ordenanzas municipales? ..... 90
3.2.2. Normas frente a directrices o instrucciones ..... 91
3.2.3. Selección de impactos e intensidad de su valoración ..... 91

4. El caso de Madrid: las directrices de 2018 ..... 94

4.1. Situación anterior a las directrices municipales ..... 94
4.2. Las directrices sobre la elaboración de la MAIN ..... 94
4.3. Naturaleza de las directrices ..... 95
4.4. Contenido de la memoria; memoria abreviada ..... 96
4.5. Alternativas descartadas e impacto *mediato* ..... 97

5. Anulación judicial de las ordenanzas de Madrid por insuficiencia de los informes de impacto ..... 98

5.1. Anulación de Madrid Central: carácter no preceptivo del análisis de impacto económico ..... 98
5.2. Modificación de la Ordenanza del Taxi: primer aviso sobre el valor normativo de las directrices y el carácter preceptivo del informe de impacto económico ..... 99
5.3. Modificación de la Ordenanza de terrazas: anulación por insuficiencia de los informes de impacto presupuestario y medioambiental ..... 101
5.4. Anulación parcial de la OMS de 2021 por razones *formales* y *materiales* ..... 102

5.4.1. Valoración de los informes de impacto económico y de impacto medioambiental ..... 102
5.4.2. Argumento formal: valor normativo de las directrices ..... 103
5.4.3. Argumento material: principio de proporcionalidad ..... 103
5.4.4. Crítica de la sentencia ..... 104

5.4.4.1. Impacto económico ..... 104
5.4.4.2. Argumento formal ..... 104
5.4.4.3. Argumento material ..... 106

6. Propuestas ..... 107
7. Reflexión final: tomarse las ordenanzas en serio ..... 108
8. Bibliografía ..... 109

**Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación**

— Practical issues of the local waste tax after the expiration of the deadline for its approval

Gemma Patón García

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Castilla-La Mancha. Centro Internacional de Estudios Fiscales*

Pág.

1. Cuestiones preliminares acerca de la obligación de establecer una tasa local de residuos ..... 112
2. El principio de cobertura financiera de los costes de gestión de los residuos ..... 115
3. La estructura jurídica de la tasa local de residuos ..... 119
4. Los desafíos de la incorporación de los sistemas de pago por generación ..... 122
5. La aplicación práctica de los sistemas de pago por generación ..... 125
6. A modo de conclusiones: retos de los entes locales para 2025 ..... 129
7. Reflexiones finales ..... 134
8. Bibliografía ..... 135

**Novedades legislativas en el ámbito urbanístico madrileño. Palancas «controvertidas» del cambio**

— Legislative developments in the urban planning field in Madrid. Controversial levers of change

Sara Emma ARANDA PLAZA

*Letrado Consistorial del Ayuntamiento de Madrid. Directora general de Urbanismo. Comunidad de Madrid*

1. Introducción ..... 138
2. Uso alternativo de vivienda en el uso terciario oficinas ..... 139
   - 2.1. Situación de partida ..... 139
   - 2.2. Posibilidad de incorporar un uso alternativo mediante ley ..... 141
   - 2.3. Condiciones para la aplicación del uso alternativo ..... 143
   - 2.4. Efectos de la aprobación de la ley ..... 145
3. Actuaciones de transformación urbanística ..... 146
   - 3.1. Actuaciones de dotación *vs.* Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización ..... 147
   - 3.2. Actuaciones de dotación que llevan aparejada equidistribución ..... 149
   - 3.3. Ejecución de actuaciones de dotación mediante actuaciones asistemáticas o aisladas ..... 150
   - 3.4. Equidistribución de las actuaciones de dotación mediante la reparcelación ..... 151
   - 3.5. Estándar de cesiones para dotaciones locales. Vinculación sobre las actuaciones de dotación ..... 152
   - 3.6. Actuaciones edificatorias. Medidas de fomento de eficiencia energética ..... 156
     - 3.6.1. Modificación incorporada ..... 156
     - 3.6.2. Objetivo de la modificación ..... 156
     - 3.6.3. Problemas de interpretación ..... 158
     - 3.6.4. Naturaleza jurídica de la actuación ..... 159
     - 3.6.5. Antecedentes de estas medidas de fomento ..... 160
     - 3.6.6. Cobertura jurídica de la medida en la legislación estatal ..... 162
4. Bibliografía ..... 164

Pág.

**Gobiernos locales y ejecución de Fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos**

— Local governments and the implementation of Next Generation EU Funds: The capacity of Madrid's municipalities for managing the European Funds

Carmen NAVARRO GÓMEZ
*Profesora Titular de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid*
Moneyba GONZÁLEZ MEDINA
*Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid*
Luis Augusto VERA LUIS ..... 167
*Universidad Autónoma de Madrid*

1. El plan de recuperación, transformación y resiliencia ..... 169
   - 1.1. Fondos NextGen y entidades locales: reparto y prioridades ..... 170
   - 1.2. Medidas para facilitar la ejecución de los Fondos NextGen ..... 175
     - 1.2.1. El Real Decreto-ley 36/2020 para la agilización de la ejecución del PRTR ..... 176
     - 1.2.2. Las plataformas informáticas para la gestión de los fondos ..... 176
2. Capacidad institucional local: concepto y herramientas para su fortalecimiento ..... 177
   - 2.1. El concepto de capacidad institucional ..... 177
   - 2.2. El fortalecimiento de la capacidad administrativa ..... 178
3. La capacidad de los municipios madrileños para ejecutar Fondos Nextgen ..... 181
   - 3.1. Organización de la gestión de los Fondos NextGen ..... 183
   - 3.2. Facilitadores de la ejecución de los Fondos NextGen ..... 186
   - 3.3. Impacto en la agilización de la ejecución del Real Decreto-ley 36/2020 ..... 188
   - 3.4. Incidencia de los Fondos NextGen sobre la gestión local ..... 189
   - 3.5. Claves del éxito en la gestión ..... 191
   - 3.6. Obstáculos y errores típicos ..... 193
   - 3.7. Uso de plataformas de gestión ..... 195
   - 3.8. Propuestas de cambio y mejora ..... 198
4. Conclusiones ..... 200
5. Recomendaciones ..... 201
6. Bibliografía ..... 201

**INFORMES SECTORIALES**

**Organización y régimen jurídico**

Jorge CASTILLO ABELLA
*Profesor ayudante doctor de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

1. Introducción ..... 207
2. El régimen local, en general ..... 208
3. Organización del ayuntamiento ..... 210

Pág.

3.1. Cargos electos locales ..... 211
3.2. Órganos de gobierno ..... 212
3.3. Transparencia y participación ciudadana ..... 212
3.4. Administración municipal ..... 213

4. Planta municipal ..... 214
5. Sector público local ..... 215
6. Entidades locales infra y supramunicipales ..... 215
7. Competencias municipales ..... 216
8. Regímenes especiales ..... 218

**Normas, actos y procedimientos administrativos municipales**
Mónica Domínguez Martín
*Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

1. Normas municipales ..... 220

1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación ..... 220
1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales ..... 221

2. Acto administrativo ..... 223

2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación ..... 223
2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos ..... 225

2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control ..... 225
2.2.2. Requisitos del acto administrativo ..... 225
2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo ..... 225
2.2.4. Eliminación del acto administrativo ..... 226

3. Procedimiento administrativo ..... 227

3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación ..... 227
3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo ..... 230

**Contratación local**
Fernando de la Peña Pita
*Abogado del Estado, letrado del Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional*

1. Introducción ..... 237
2. Disposiciones generales ..... 238
3. Régimen de recursos ..... 242
4. Las partes en el contrato ..... 247
5. Preparación y adjudicación ..... 248

5.1. Contenido de los pliegos: criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución ..... 248
5.2. Especificaciones técnicas en los pliegos ..... 250
5.3. Desarrollo de los procedimientos de adjudicación ..... 251
5.4. Otras cuestiones ..... 254

Pág.

6. Efectos, cumplimiento y extinción ..... 255
   6.1. Cumplimiento y ejecución ..... 255
   6.2. El problema de la ejecución de obras no previstas y su pago ..... 257
   6.3. Resolución del contrato ..... 258
   6.4. Modificación del contrato ..... 260

**Tributos locales**
Domingo Jesús Jiménez-Valladolid de L'Hotellerie-Fallois
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*
César Martínez Sánchez
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*
Neus Teixidor Martínez
*Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda. Ayuntamiento de Girona*

1. Introducción ..... 264
2. Principios de ordenación de las Haciendas locales ..... 264
3. Ingresos de las Haciendas locales ..... 265
   3.1. Ingresos tributarios ..... 265
      3.1.1. Impuestos ..... 265
         3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles ..... 265
         3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas ..... 269
         3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica ..... 273
         3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras ..... 274
         3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana ..... 276
      3.1.2. Tasas ..... 279
         3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público ..... 280
         3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas ..... 286
      3.1.3. Contribuciones especiales ..... 291
   3.2. Otros ingresos ..... 291
4. Procedimientos tributarios en el ámbito local ..... 292

**Presupuestos locales**
Domingo Jesús Jiménez-Valladolid de L'Hotellerie-Fallois
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*
César Martínez Sánchez
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid*
Neus Teixidor Martínez
*Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda. Ayuntamiento de Girona*

1. Introducción ..... 298
2. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria ..... 299

Pág.

2.1. Novedades normativas ..... 299
2.2. Novedades jurisprudenciales ..... 301
2.3. Novedades doctrinales ..... 304

3. El control externo de la actividad económico-financiera local ..... 305

3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales ..... 305

3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización ..... 305
3.1.2. Tribunal de Cuentas ..... 306
3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid ..... 309

3.2. Responsabilidad contable ..... 311

3.2.1. Tribunal Supremo ..... 311
3.2.2. Tribunal de Cuentas ..... 312
3.3. Novedades doctrinales ..... 323

**Medio ambiente urbano**
Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero
*Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

1. 2024: un año marcado por devastadoras inundaciones en España ..... 328
2. Normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medio ambiente (2024) ..... 333

2.1. Unión Europea ..... 333
2.2. Estado ..... 334
2.3. Ámbito autonómico ..... 335
2.4. Ayuntamiento de Madrid ..... 337

3. Otras sentencias no referencias en este artículo ..... 340

3.1. Aguas ..... 340

3.1.1. Aguas desaladas ..... 340
3.1.2. Masas de agua cuya superficie no alcanza los 0,5 km$^2$ ..... 340
3.1.3. Contaminación aguas por nitratos. Incumplimiento España ..... 341
3.1.4. Vertidos ..... 341

3.2. Acceso a la información y acceso a la justicia ..... 341

3.2.1. Convenio de Aarhus y no reconocimiento de la Acción Pública Ambiental ..... 341
3.2.2. Acceso a la totalidad del expediente administrativo ..... 342
3.2.3. Calidad de la información ambiental ..... 342

**Urbanismo y ordenación del territorio**
Sofía Simou
*Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

1. Introducción ..... 346

Pág.

2. Novedades normativas y aportaciones doctrinales ..... 348
   2.1. Nivel estatal ..... 348
   2.2. Nivel autonómico ..... 349
3. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales ..... 358
   3.1. Distribución constitucional de competencias ..... 358
      3.1.1. La Ley estatal de vivienda ..... 358
      3.1.2. Ordenación del territorio y protección medioambiental ..... 359
   3.2. Planeamiento sectorial, urbanístico y de ordenación territorial ..... 359
      3.2.1. Carácter preceptivo y alcance de la vinculatoriedad del informe estatal de costas en los instrumentos de ordenación de la zona de influencia. 360
      3.2.2. Libertad de establecimiento y Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales ..... 360
      3.2.3. Procedimiento de elaboración de planes urbanísticos e informes sectoriales ..... 361
      3.2.4. Contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica y aplicación del principio de no regresión ..... 361
      3.2.5. Planificación local de distancias mínimas para locales de apuestas ..... 363
      3.2.6. Planes especiales de reforma interior a instancia de particulares y protección del patrimonio histórico ..... 365
      3.2.7. Acción popular promovida por ayuntamientos en materia urbanística ... 366
   3.3. Ejecución urbanística ..... 366
      3.3.1. Expropiación forzosa y derecho de aprovechamiento urbanístico en otra unidad de ejecución ..... 366
      3.3.2. Expropiación y retasación ..... 367
      3.3.3. Reparcelaciones y premio de afección ..... 367
   3.4. Disciplina urbanística ..... 368
      3.4.1. «*Mobile homes*» y licencia urbanística ..... 368
      3.4.2. Vehículos eléctricos, híbridos y enchufables y licencias urbanísticas ... 369
   3.5. Responsabilidad patrimonial ..... 369
      3.5.1. Convenios urbanísticos ..... 369
      3.5.2. Plazo de prescripción en caso de anulación de actos administrativos o disposiciones generales ..... 370
      3.5.3. IIVTNU e IBI ..... 370

**Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal**
Julia Ortega Bernardo
*Profesora Titular de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

1. Introducción ..... 374
2. Derecho de defensa de la competencia y actividades de los ayuntamientos ..... 375

Pág.

2.1. La no sujeción al Derecho de defensa de la competencia de la propuesta de regulación municipal sobre la prestación del servicio de taxi que lesiona la libre competencia ..... 375
2.2. La no sujeción al control de defensa de la competencia de una concesión administrativa que restringe indebidamente el libre mercado de enseñanza de esquí ..... 375
2.3. La no sujeción a la competencia del acuerdo de adjudicación de contrato celebrado por empresa a la que posteriormente se sancionó e impuso prohibición de contratar con la Administración ..... 376
2.4. Se alerta sobre la necesidad de vigilar la realización de conductas contrarias a la competencia en las empresas que prestan servicios funerarios en el ámbito vasco. 377

3. Distinción entre servicio público y actividad económica: el servicio turístico de autobuses de subida y bajada a discreción (*hop on-hop off*) como actividad económica ..... 377
4. Servicios públicos ..... 379

4.1. Válida atribución del servicio público de abastecimiento de agua por convenio a un Consorcio provincial como forma de cooperación ..... 380
4.2. Anulación del acuerdo del Consorcio para implantar la gestión directa del servicio de abastecimiento de aguas ..... 381
4.3. Consideración como servicio público supramunicipal el abastecimiento del agua en alta ..... 382
4.4. El servicio público de tratamiento de aguas residuales no ha sido atribuido por el Estado como competencia a todos los municipios ..... 382
4.5. Servicios públicos e inactividad municipal ..... 383

4.5.1. No se aprecia inactividad municipal cuando la Administración ha iniciado un expediente administrativo en relación con la vigilancia de caminos ..... 383
4.5.2. No se aprecia inactividad municipal por no realizar obras urbanísticas necesarias para que un suelo urbano adquiera la condición de solar ... 383
4.5.3. No se aprecia inactividad municipal sobre un espacio privado sobre el que recae una servidumbre de uso público ..... 384

4.6. No procede la anulación del Convenio de colaboración suscrito por la comunidad autónoma, mancomunidad y ayuntamiento para la prestación del servicio de gestión de residuos urbanos ..... 384
4.7. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia ..... 385
4.8. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de responsabilidad patrimonial de sociedades mercantiles públicas que realizan la gestión directa de los servicios públicos ..... 385

5. Incidencia de las competencias municipales sobre los servicios y actividades económicas de los particulares ..... 386

5.1. Recomendaciones para promover la libre competencia en la regulación y gestión locales de los espacios públicos ..... 386

Pág.

5.2. La contradicción con el Derecho europeo de limitaciones a vehículos de transporte con conductor (VTC) en el Área Metropolitana de Barcelona ..... 387
5.3. Remoción de los obstáculos a la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos..... 388

**Bienes públicos locales y expropiación forzosa**
Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO
*Profesor Titular de Derecho Administrativo (acreditado a catedrático). Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local*

1. Bienes públicos..... 389
1.1. Novedades doctrinales..... 389
1.2. Novedades normativas..... 390
1.2.1. Estado y comunidades autónomas..... 391
1.2.2. Entidades locales..... 392
1.3. Novedades jurisprudenciales..... 392
1.3.1. Tribunal Constitucional..... 392
1.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia..... 395
2. Expropiación..... 398
2.1. Novedades doctrinales..... 398
2.2. Novedades normativas..... 399
2.3. Novedades jurisprudenciales..... 401
2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional. 401
2.3.2. Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional ..... 403
3. Bibliografía..... 406

**Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial**
Héctor IGLESIAS SEVILLANO
*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

1. Introducción ..... 410
2. Jurisdicción contencioso-administrativa..... 410
2.1. Novedades normativas..... 410
2.2. Jurisprudencia destacada ..... 417
2.2.1. Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales..... 417
2.2.2. Incompetencia contencioso-administrativa sobre la cuota de incorporación a comunidades de regantes..... 420
2.2.3. Ausencia de legitimación de asociación para impugnar un Acuerdo del Consejo de Ministros..... 421
2.2.4. Segunda instancia en el Derecho administrativo sancionador..... 423

Pág.

2.2.5. Instrucciones de un Ayuntamiento a los letrados de su servicio jurídico sobre el ejercicio de su facultad de solicitar la suspensión del procedimiento al órgano jurisdiccional si aprecia que el objeto impugnado no es conforme a Derecho ..... 425
2.2.6. Sobre la admisibilidad del informe del funcionario responsable de las obras objeto de litigio como informe pericial ..... 427
2.2.7. Legitimación de un accionista minoritario para impugnar la aprobación de una OPA voluntaria ..... 428
2.3. Contribuciones doctrinales ..... 429
3. Responsabilidad patrimonial de la Administración ..... 432
3.1. Novedades normativas ..... 432
3.2. Jurisprudencia destacada ..... 432
3.2.1. Responsabilidad patrimonial por requisa ..... 432
3.2.2. Día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial ..... 434
3.2.3. Improcedencia de la reclamación por la Administración de los intereses de demora no previstos en la sentencia penal firme que fija la responsabilidad civil derivada del delito de fraude de subvenciones ..... 435
3.2.4. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador ..... 436
3.3. Contribuciones doctrinales ..... 437

**Empleo público**
Alfonso Esteban Miguel
*Profesor Ayudante Doctor Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*

1. Introducción ..... 442
2. La excesiva temporalidad en el sector público ..... 442
2.1. El tratamiento de las irregularidades en la contratación laboral por la jurisdicción social ..... 442
2.2. La figura del indefinido no fijo y el abuso en la temporalidad en el sector público ..... 443
2.3. Los procesos extraordinarios de estabilización o la declaración de fijeza como posibles medidas efectivas para prevenir el abuso de la excesiva temporalidad en el sector público ..... 444
2.4. Sanciones adicionales y la extinción del indefinido no fijo ..... 445
2.5. El tratamiento de la temporalidad en la jurisdicción contencioso-administrativa ..... 446
3. Sobre los procesos selectivos ..... 446
3.1. La actuación de los Órganos de Selección ..... 446
3.2. Las pruebas específicas en los procesos de selección: la entrevista personal y el test psicotécnico ..... 447

Pág.

3.3. Aspectos formales en la participación de procesos selectivos ..... 448
3.4. Cuestiones procesales relevantes ..... 448

4. El personal fijo discontinuo: cómputo de servicios prestados ..... 449
5. Retribuciones y Derechos económicos ..... 449
6. Sobre El Cese en Puestos de Libre Designación ..... 450
7. La delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la contencioso-administrativa en materia de empleo público ..... 451

**Corrupción y Administración local: novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales en 2024**

Ana Belén VALVERDE-CANO

*Investigadora Ramón y Cajal en el Área de Derecho Penal. Universidad Complutense Madrid*

1. Novedades normativas ..... 456

1.1. Modificaciones al Código Penal ..... 456
1.2. Otras normas con relevancia penal ..... 458

1.2.1. Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia ..... 458
1.2.2. Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción ..... 460

2. Novedades en la jurisprudencia y en la doctrina ..... 462

2.1. Delitos de prevaricación administrativa ..... 462

2.1.1. Jurisprudencia constitucional sobre la incardinación de los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo» ..... 462
2.1.2. Sobre el concepto de «asunto administrativo» en el delito de prevaricación ..... 465
2.1.3. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal: arbitrariedad y elemento subjetivo ..... 466
2.1.4. Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación ..... 468
2.1.5. ¿Prevaricación omisiva en la gestión de la DANA de Valencia? ..... 469
2.1.6. Novedades doctrinales ..... 470

2.2. Delito de cohecho ..... 471

2.2.1. Sobre la relación entre la dádiva y la realización de un acto o función pública ..... 471
2.2.2. Sobre la relación entre el delito de fraude y el delito de cohecho ..... 472
2.2.3. Novedades doctrinales ..... 472

2.3. Delitos de malversación ..... 473

Pág.

2.3.1. Concepto penal de patrimonio público: la consulta de la Fiscalía General del Estado 3/2024, de 16 de mayo ..... 473
2.3.2. Sobre la interpretación del concepto «apropiación con ánimo de lucro» del delito de malversación ..... 475
2.3.3. Novedades doctrinales ..... 476

ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL *ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL* ..... 479

# ESTUDIOS

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Estudios, pp. 23-47
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_1.01*
ISSN: 1888-7392

# La inteligencia artificial y los gobiernos locales. Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital*

Agustí Cerrillo i Martínez
*Catedrático de Derecho Administrativo*
*Universitat Oberta de Catalunya*
*ORCID ID: 0000-0002-1577-4194*

***RESUMEN***

*La transformación digital de los gobiernos locales persigue avanzar en el uso intensivo e innovador de los medios electrónicos —y, en particular, de la inteligencia artificial— para automatizar su actividad, abrirse a la ciudadanía, recopilar y analizar datos y prestar servicios de una manera más inclusiva, eficiente, resiliente, sostenible y centrada en las personas. La incorporación de la inteligencia artificial en los gobiernos locales puede suponer un cambio profundo en cómo desarrollan su actividad, prestan los servicios públicos o se relacionan con la ciudadanía. Este trabajo examina los instrumentos políticos, jurídicos y organizativos que están a disposición de los gobiernos locales para impulsar y fomentar su proceso de transformación digital a través del uso de la inteligencia artificial y garantizar la seguridad jurídica y los derechos de la ciudadanía.*

**Palabras clave**: transformación digital; administración digital; inteligencia artificial; gobiernos locales; regulación; gobernanza.

* Fecha de finalización del trabajo: 11 de abril de 2025.

Este artículo es resultado del proyecto de investigación «La mejora de las decisiones administrativas mediante el uso de IA, la experimentación y los *sandboxes*: especial atención al ámbito urbano y de vivienda» del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (PID2023-151396OB-I00).

Abreviaturas utilizadas: RIA: Reglamento de Inteligencia Artificial.

## Artificial Intelligence and Local Government. A Toolbox to Tackle Digital Transformation

***ABSTRACT***

*The digital transformation of local governments aims to enhance the intensive and innovative use of electronic means —and, in particular, of artificial intelligence— to automate their activities, become more open to the public, collect and analyze data, and deliver services in a more inclusive, efficient, resilient, sustainable, and people-centered way. The incorporation of artificial intelligence in local governments can represent a profound change in how they carry out their activities, provide public services, or interact with citizens. This paper identifies the political, legal, and organizational instruments available to local governments to promote and support their digital transformation process through the use of artificial intelligence and to ensure legal certainty and the protection of citizens' rights.*

**Keywords:** digital transformation; digital government; artificial intelligence; local government; regulation, governance.

**SUMARIO:** 1. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES.—2. LAS ESTRATEGIAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES.—3. LA REGULACIÓN DEL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES: 3.1. El Reglamento de Inteligencia Artificial. 3.2. La normativa estatal y autonómica aplicable al uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales. 3.3. Las ordenanzas locales de administración digital y sus previsiones sobre el uso de la inteligencia artificial. 3.4. Otros instrumentos de regulación local de la inteligencia artificial: 3.4.1. Cartas de derechos digitales. 3.4.2. Códigos éticos. 3.4.3. Los protocolos.—4. LA GOBERNANZA DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL.—5. REFLEXIONES FINALES.

## 1. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales están abordando un proceso de transformación digital basado en el uso intensivo e innovador de los medios electrónicos —y, en particular, las tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial— para automatizar su actividad, abrirse a la ciudadanía, recopilar y analizar datos y prestar servicios de una manera más inclusiva, eficiente, resiliente, sostenible y centrada en las personas.

La transformación digital constituye un ulterior estadio en el proceso de incorporación de los medios electrónicos en las entidades locales[1]. De hecho, la adminis-

[1] A pesar de la aproximación general seguida en el texto, es necesario tener presente que no hay un único modelo de transformación digital en la medida en que cada gobierno local está llevando su propio proceso en función de sus circunstancias y finalidades [M. GASCÓ HERNÁNDEZ, «Reflections on three decades of digital transformation in local governments», *Local Government Studies,* núm. 50(6), 2024].

tración digital que ha de resultar de este procesos de transformación digital se basa en los principios y mecanismos propios de la administración electrónica cuyo objetivo principal ha sido mejorar la eficiencia interna de las propias Administraciones públicas, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la Administración pública con la ciudadanía. También se apoya en las experiencias de la administración 2.0 que se han ido extendiendo en las últimas décadas entre las entidades locales españolas con el objetivo de diversificar los canales de relación con la ciudadanía facilitando su participación en la toma de decisiones públicas o en la difusión de información pública.

Sin embargo, la transformación digital de los gobiernos locales va más allá de la mera digitalización de los gobiernos locales, de la simple incorporación de la tecnología en la tramitación de los procedimientos administrativos o en sus relaciones con la ciudadanía, para utilizar de manera intensiva e innovadora la inteligencia artificial para dar respuesta a los retos a los que se enfrentan en el siglo XXI a través de un cambio cultural, organizativo y relacional de los gobiernos locales[2].

En esta dirección, distintos ayuntamientos españoles ya han puesto en marcha iniciativas pioneras basadas en el uso de la inteligencia artificial. Con su incorporación para automatizar su actividad y funcionamiento, los gobiernos locales están impulsando la construcción de un nuevo modelo de Administración pública, la administración digital, en el que se utiliza la tecnología de manera intensiva e innovadora para recopilar y analizar colaborativamente los datos que genera el municipio con el fin prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas[3].

En primer lugar, algunos ayuntamientos están utilizando la inteligencia artificial para analizar de manera intensiva los datos que captan, registran y producen. El análisis de estos datos puede tener un gran valor para la toma de decisiones basadas en la evidencia o la gestión automatizada de los servicios municipales. También para la detección de necesidades o la evaluación de políticas públicas[4].

---

[2] Por todas, la Resolución A/78/L.49 de la Asamblea General de Naciones Unidas advierte cómo «aprovechar las oportunidades de sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible» reconoce cómo «unos sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial [...] tienen el potencial de acelerar y propiciar los avances hacia la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (económica, social y ambiental)».

[3] Más allá de la transformación digital de los propios gobiernos locales, estos tienen un papel clave en el impulso de la adopción de la inteligencia en la Unión Europea tal y como reconoce el Comité Europeo de las Regiones en su Dictamen «Retos y oportunidades de la inteligencia artificial en el sector público: determinar el papel de los entes locales y regionales» de 21 de noviembre de 2024 (C/2025/288).

[4] En esta dirección, el Ayuntamiento de Barcelona utiliza sistemas de inteligencia artificial para identificar las necesidades sociales de las personas y sugerir los recursos adecuados para abordarlas. Accesible en *https://ajuntament.barcelona.cat/mesames/noticia/posem-en-marxa-una-prova-pilot-dintel·ligencia-col·lectiva-a-tres-centres-de-serveis-socials/* (última consulta: abril de 2025). El Ayuntamiento de Madrid utiliza la inteligencia artificial para para combatir la soledad no deseada en las personas mayores. Accesible en *https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/madrid-inicia-la-atencion-social-a-mas-de-600-mayores-en-soledad-no-deseada-detectados-mediante-inteligencia-artificial/* (última consulta: abril de 2025).

En segundo lugar, algunos ayuntamientos también están usando la inteligencia artificial para automatizar la tramitación de los procedimientos administrativos y la toma de decisiones. Si bien, en un primer momento, la automatización de los procedimientos administrativos se está canalizando a través de la robotización automática de procesos (RPA, en sus siglas en inglés), que generalmente no incorpora la inteligencia artificial en sentido estricto, ya empiezan a extenderse iniciativas municipales que utilizan sistemas dotados de mayor autonomía y de capacidad de aprendizaje[5].

En tercer lugar, otros ayuntamientos están empleando la inteligencia artificial en la prestación de servicios públicos como los servicios sociales, la sanidad o la seguridad ciudadana[6].

En cuarto lugar, también existen ayuntamientos que están utilizando la inteligencia artificial para reforzar las relaciones entre el municipio y la ciudadanía. La inteligencia artificial puede contribuir a la apertura de los ayuntamientos a la ciudadanía, a reducir las brechas existentes, a simplificar las relaciones con las entidades locales o a garantizar el derecho a no aportar datos que estén en poder de las Administraciones públicas[7].

En última instancia, algunos ayuntamientos también están utilizando la inteligencia artificial para generar valor a la sociedad, por ejemplo, creando nuevos servicios para satisfacer las necesidades o preferencias de la ciudadanía o personalizando o prestándolos de manera proactiva. La inteligencia artificial permite adaptar los servicios municipales

---

[5] Por ejemplo, el Ayuntamiento de Girona está automatizando la actualización del censo de vehículos a partir del uso de la robótica para automatizar los documentos en formato PDF que se reciben. Accesible en *https://www.digicanvis.cat/projectes/automatitzacio-fitxes-vehicles/* (última consulta: abril de 2025). El Ayuntamiento de Málaga ha impulsado tres experiencias piloto para automatizar la tramitación de las subvenciones del programa de promoción de empleo y fomento del autoempleo, de las solicitudes de campamentos de verano y de prestaciones económicas del Área de Derechos Sociales. Accesible en *https://www.malaga.eu/visorcontenido/ANUDocumentDisplayer/174036/COMUNICADO.pdf* (última consulta: abril de 2025). La Diputación de Valencia actualiza el padrón de todos los municipios de la provincia utilizando inteligencia artificial. Accesible en: *https://www.dival.es/es/sala-prensa/content/la-diputacio-de-valencia-actualizara-con-inteligencia-artificial-el-padron-de-todos-los-muni* (última consulta: abril de 2025).

[6] En esta dirección, el Ayuntamiento de Barcelona ha desarrollado un proyecto para la mejora de la atención domiciliaria a personas mayores en situación de dependencia leve o con deterioro cognitivo inicial basado en inteligencia artificial y robótica social. Accesible en *https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/prueba-piloto-con-600-robots-sociales-para-mejorar-la-atencion-domiciliaria_1487621.html* (última consulta: abril de 2025). El Ayuntamiento de Málaga ha puesto en funcionamiento un perro-robot para ayudar a la Policía Local en labores de patrulla por las calles de la ciudad. Accesible en *https://www.malaga.eu/el-ayuntamiento/notas-de-prensa/detalle-de-la-nota-de-prensa/index.html?id=170853* (última consulta: abril de 2025).

[7] Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona utiliza sistemas de inteligencia artificial para clasificar las consultas, quejas y sugerencias que el servicio IRIS recibe telemáticamente. Accesible en *https://ajuntament.barcelona.cat/imi/es/proyectos/artificial-intelligence-threat-reporting-and-incident-response-system-iris* (última consulta: abril de 2025). El Ayuntamiento de Madrid lanza un asistente virtual para inspirar a las personas que visitan la ciudad como turistas (VisitMadridGPT). Accesible en *https://visitmadridgpt.esmadrid.com/chat* (última consulta: abril de 2025). La Diputación de Sevilla ha puesto en marcha una plataforma de atención ciudadana inteligente que se pondrá a disposición de los ayuntamientos. Accesible en *https://www.dipusevilla.es/comunicacion/noticias/La-Diputacion-de-Sevilla-pone-en-marcha-una-nueva-plataforma-de-atencion-ciudadana-inteligente-en-el-ayuntamiento-de-Camas/* (última consulta: abril de 2025).

a las características, necesidades, circunstancias, preferencias o intereses de una persona o grupo de personas a partir del análisis automatizado de los datos que sobre ellas dispongan el ayuntamiento[8].

Como se desprende de estos ejemplos, no hay duda de que la incorporación de la inteligencia artificial puede llegar a suponer un cambio profundo en cómo los gobiernos locales desarrollan su actividad, prestan los servicios públicos o se relacionan con la ciudadanía. Un cambio de tal calado que está llamado a tener un impacto en el diseño institucional.

Para poder avanzar en el proceso de transformación digital, los gobiernos locales tienen a su disposición —y ya están utilizando— distintos instrumentos que desde la perspectiva no solo tecnológica sino especialmente política, jurídica y organizativa permiten impulsar el proceso de incorporación de la inteligencia artificial garantizando la fiabilidad de la tecnología y la disponibilidad de los datos o los conocimientos y capacidades necesarias al tiempo que dan una respuesta adecuada a los riesgos que la inteligencia artificial puede generar tanto para los propios gobiernos locales como para la ciudadanía[9].

Este trabajo persigue identificar los instrumentos que están a disposición de los gobiernos locales. En esta dirección, en las próximas páginas, examinaremos cómo los gobiernos locales están promoviendo el uso de la inteligencia artificial y, en particular, qué estrategias se están adoptando para fomentar su incorporación. A continuación, analizaremos cómo la regulación vigente impulsa el uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales y minimiza los riesgos que puede generar. Por último, expondremos los instrumentos de gobernanza a disposición de los gobiernos locales para canalizar la interacción de todos los actores que intervienen en la incorporación de la inteligencia artificial.

## 2. LAS ESTRATEGIAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES

La transformación digital de los gobiernos locales no es un resultado, sino que es un proceso[10]. Un proceso complejo que va más allá de la simple digitalización de los gobiernos locales.

---

[8] Así, el Ayuntamiento de Caín ofrece itinerarios personalizados a través de la plataforma Cicerone que también permitirá al consistorio conocer datos sobre el perfil del turista y sus preferencias. Accesible en *https://coin.es/coin-ofrecera-estancias-personalizadas-traves-de-inteligencia-artificial-con-la-instalacion-de-la* (última consulta: abril de 2025).

[9] Como advierte Pasquale «hoy en día disponemos de los medios para canalizar las tecnologías de la automatización en lugar de vernos atrapados o transformados por ellas» (F. Pasquale, *Las nuevas leyes de la robótica. Defender la experiencia humana en la era de la IA*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2024, p. 25).

[10] E. Barcevičius, G. Cibaitė, C. Codagnone, V. Gineikytė, L. Klimavičiūtė, G. Liva e I. Vanini, *Exploring Digital Government transformation in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

Este proceso debe ser impulsado por cada gobierno local a partir de una reflexión sobre el objeto, la finalidad o los recursos necesarios para llevar a cabo la transformación digital. En particular, cada gobierno local ha de definir para qué quiere utilizar la inteligencia artificial. Al respecto, más allá de las posibilidades que ofrezca el desarrollo actual de la inteligencia artificial, es evidente que, con carácter previo a su incorporación en un ayuntamiento, debe definirse el modelo de administración digital que se quiere alcanzar y, en particular, identificar qué actividades y servicios se querrán automatizar y cómo se llevará a cabo este proceso[11]. No se puede desconocer que la inteligencia artificial aunque sea un medio no es neutra y su uso conduce a una determinada manera de entender las instituciones y sus relaciones con la ciudadanía que debe definirse por cada gobierno local[12].

Con frecuencia todo ello se concreta en una estrategia que fija la finalidad, los objetivos y las acciones que se implementarán para dirigir y fomentar el diseño y puesta en funcionamiento de la administración digital y el uso de la inteligencia artificial y concreta los actores que intervendrán y los recursos que se destinarán en ello[13].

En esta dirección, algunos ayuntamientos ya han adoptado estrategias para impulsar la incorporación y el uso de la inteligencia artificial[14]. En otros casos estas cuestiones se incluyen o están estrechamente relacionadas con otras estrategias municipales como las de administración digital[15], de ciudad inteligente[16], o de datos[17].

El Ayuntamiento de Barcelona aprobó en junio de 2020 una declaración institucional en la que se explicitaba el apoyo a un modelo tecnológico municipal ético y confiable con el

---

[11] Desde una perspectiva más general, Innerarity señala que «la gran cuestión hoy es decidir si nuestras vidas deben estar regidas por procedimientos algorítmicos y en qué medida, cómo articular los beneficios de la robotización, automatización y digitalización con aquellos principios de autogobierno que constituyen el núcleo normativo de la organización democrática de las sociedades» (D. Innerarity, *Una teoría crítica de la inteligencia artificial,* Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2025, pp. 20-21).

[12] Como recuerda Innerarity, «La digitalización no es el problema; el problema es pensarla y llevarla a cabo como algo que no requiere ningún formato, ningún tipo de intervención "política" expresa» (*ibid.*, p. 201).

[13] R. Sandoval-Almazán, L. F. Luna-Reyes, D. E. Luna-Reyes, J. R. Gil-García, G. Puron-Cid y S. Picazo-Vela, «Developing a Digital Government Strategy for Public Value Creation», en R. Sandoval-Almazán, L. F. Luna-Reyes, D. E. Luna-Reyes, J. R. Gil-García, G. Puron-Cid y S. Picazo-Vela (eds.), *Building Digital Government Strategies. Principles and Practices*, Springer, Cham, 2017. En particular, desde la perspectiva a de los gobiernos locales, *vid.* A. David, T. Yigitcanlar, R. Y. M. Li, J. M. Corchado, P. H. Cheong, K. Mossberger y R. Mehmood, «Understanding local government digital technology adoption strategies: A PRISMA review», *Sustainability,* núm. 15(12), 2023.

[14] Más allá de las estrategias aprobadas en España, a nivel internacional, otros municipios también han adoptado sus estrategias para el impulso de la IA. Por ejemplo, *The New York City Artificial Intelligence Action Plan.*

[15] *Vid.*, como ejemplo, la Estrategia de transformación digital del Ayuntamiento de Zaragoza 2024-2030. Accesible en *https://www.zaragoza.es/contenidos/publicaciones/ZITIVERSE_estrategiadigital_zaragoza_ES.pdf* (última consulta: abril de 2025).

[16] Así, por ejemplo, la estrategia de ciudad inteligente para Mannheim. Accesible en *https://www.smart-city-dialog.de/wissensspeicher/publikationen/die-smart-city-strategie-der-stadt-mannheim* (última consulta: abril de 2025).

[17] En esta dirección, *City of Helsinki Data Strategy*. Accesible en *https://digi.hel.fi/english/helsinki-city-data-strategy/* (última consulta: abril de 2025).

que convertir a Barcelona en capital del humanismo tecnológico[18]. Posteriormente, en abril de 2021, adoptó la Medida de gobierno de la estrategia municipal de algoritmos y datos para el impulso ético de la inteligencia artificial[19]. Esta estrategia propone garantizar que la IA se despliegue respetando los derechos digitales de los habitantes de la ciudad y establecer los mecanismos de gobernanza e impulso de la IA a escala municipal. La estrategia persigue fortalecer el control democrático sobre la inteligencia artificial, asegurar la transparencia y auditabilidad de los sistemas de IA o determinar el régimen de responsabilidad por los daños que pueda causar el uso de la inteligencia artificial en cinco ámbitos de actuación específicos (elaboración de políticas públicas, gestión interna municipal, prestación de servicios públicos, diseño y la construcción de sistemas basados en IA y contratación pública de sistemas de IA). Entre otras actuaciones, la Estrategia municipal prevé además de la revisión del marco normativo para la aplicación de la IA en el Ayuntamiento de Barcelona, la creación de un registro municipal de algoritmos de IA, la definición de metodologías de trabajo y protocolos y la publicación de una guía de aplicación de la IA en el Ayuntamiento de Barcelona, la elaboración de cláusulas para la licitación de soluciones basadas en IA, el establecimiento del Observatorio internacional de Inteligencia Artificial Urbana o la creación de un consejo asesor de personas expertas en IA, ética y derechos digitales del Ayuntamiento de Barcelona[20].

Posteriormente, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado la Estrategia de Inteligencia Artificial[21]. Con esta estrategia el Ayuntamiento de Madrid aspira a convertirse en la capital de la Inteligencia Artificial en la Unión Europea. Asimismo, persigue que la IA pueda convertirse en palanca de la transformación del Ayuntamiento y de la evolución del modelo de relación con la ciudadanía asegurando que los sistemas de IA sean seguros, transparentes, trazables, explicables, no discriminatorios y respetuosos con el medio ambiente. La estrategia se estructura en cuatro grandes objetivos y se concreta en trece líneas de actuación entre las que destaca la atención más personalizada a la ciudadanía, los servicios predictivos y la monitorización y predicción para una ciudad eficiente, segura y sostenible, las políticas públicas basadas en evidencias o la definición de un modelo metodológico para la valoración y aplicabilidad de la IA en la prestación de servicio. La estrategia también define el gobierno corporativo de la IA que, entre otros aspectos, prevé el establecimiento de normas internas para asegurar algoritmos éticos, seguros y sostenibles.

Finalmente, el Ayuntamiento de Granada ha aprobado en marzo de 2024 el Plan estratégico de Inteligencia Artificial 2023-2027[22]. Esta estrategia persigue ser

---

[18] *Vid.,* al respecto, *https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2020/06/26/barcelona-tindra-la-primera-estrategia-municipal-dintelligencia-artificial-pionera-a-europa/* (última consulta: abril de 2025).

[19] Accesible en *http://hdl.handle.net/11703/121795* (última consulta: abril de 2025).

[20] En este momento el Ayuntamiento de Barcelona está revisando su estrategia de inteligencia artificial. Accesible en *https://ajuntament.barcelona.cat/digital/ca/actualitat/noticies/barcelona-avanca-en-la-creacio-duna-estrategia-municipal-dintelligencia-artificial-1489340* (última consulta: abril de 2025).

[21] Accesible en *https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/OficinaDigital/Nav_OfDigital/ficheros/PlanesAccionPDFs/ItinerarioIA_Ayuntamiento%20de%20Madrid_V2.pdf* (última consulta: abril de 2025).

[22] Accesible en *https://web.granada.org/inet/innovacion.nsf/a92cce25f44227dbc125881b003909e1/de409a275514fcbac1258b9b0025f4e1/$FILE/Plan%20estrat%C3%A9gico%20IA.pdf* (última consulta: abril de 2025).

la hoja de ruta y la guía para mejorar los servicios que se prestan con el uso de la IA y una relación de acciones que permitan posicionar la ciudad como referente en materia de IA. Entre sus objetivos se incluye aplicar los recursos de IA a la mejora de los servicios y procesos, aplicar soluciones de IA a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, promover la inclusión social y la equidad o desarrollar un ecosistema de innovación. Entre las líneas estratégicas se contempla implementar un marco regulatorio para la IA en la ciudad, abordando cuestiones éticas y de privacidad. Por último, el Plan define sus mecanismos de gobernanza cuyo liderazgo asume el Comité Técnico de Innovación y Smart City y también incorpora la Comisión Técnica de IA.

## 3. LA REGULACIÓN DEL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES

El proceso de transformación digital no solo puede reportar beneficios y oportunidades para las entidades locales y la ciudadanía. También puede generar numerosos riesgos.

Muchos de estos riesgos están relacionados con el propio uso de la inteligencia artificial. En efecto, a pesar del desarrollo experimentado por esta tecnología en los últimos años, ha sido ampliamente advertido que no es plenamente fiable ni tampoco absolutamente segura. Con frecuencia genera errores que son difíciles de identificar y que pueden tener un impacto masivo cuando la IA se utiliza para automatizar la actuación de las Administraciones públicas. Además, los algoritmos pueden tener sesgos y generar discriminaciones. Por último, los algoritmos pueden ser opacos y sus resultados no explicables. La ausencia de supervisión humana cuando se utiliza la inteligencia artificial puede acentuar los perjuicios generados.

Otros riesgos están relacionados con el acceso a la inteligencia artificial. En esta dirección, la transformación digital puede ampliar la brecha digital, es decir, las desigualdades no solo entre personas sino también entre gobiernos locales en función de los recursos (humanos, tecnológicos, económicos) disponibles. Además, la transformación digital también puede generar dependencia tecnológica de los gobiernos locales respecto a los proveedores de tecnología.

También pueden surgir riesgos relacionados con la falta de confianza de la ciudadanía[23]. La automatización de los gobiernos locales a través del uso de la inteligencia artificial puede generar una percepción de mayor distanciamiento de la ciudadanía o una mayor deshumanización de las relaciones con los servicios públicos, una menor empatía, etc., que se puede traducir en una mayor desafección.

---

[23] Como pone de manifiesto la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la inteligencia artificial adoptada en mayo de 2019 «la confianza es un vector clave de la transformación digital».

Asimismo, pueden aparecer riesgos vinculados a la ausencia de capacitación digital tanto entre el personal al servicio de los gobiernos locales como entre la ciudadanía no solo en relación con los aspectos tecnológicos derivados del uso de la inteligencia artificial sino también sobre aspectos organizativos, jurídicos o éticos.

Por último, pueden surgir riesgos relacionados con la ausencia de una regulación de la transformación digital que dé suficiente seguridad jurídica al uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales al tiempo que garantice adecuadamente los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las entidades locales, particularmente, el derecho a la protección de datos personales.

Para dar respuesta a estos riesgos, en un primer momento, desde diferentes instancias, se propuso la adopción de principios éticos[24].

Posteriormente, a la vista de las limitaciones que en la práctica ha ido mostrando esta aproximación, se han ido impulsando diversas iniciativas para regular el uso de la inteligencia artificial, dar respuesta a los riesgos y fomentar la innovación a través de la automatización y la transformación digital.

De hecho, no podemos desconocer que el derecho no ha sido tradicionalmente ajeno a la digitalización de los gobiernos locales. En efecto, a medida que los gobiernos locales han ido incorporando los distintos desarrollos tecnológicos que se han ido produciendo, se han ido adoptando distintas normas que han tratado de garantizar la seguridad jurídica al tiempo que han perseguido facilitar la innovación. En esta dirección, en un primer momento al hilo del reconocimiento del uso de los medios electrónicos en las Administraciones públicas que hizo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, diversos ayuntamientos aprobaron las primeras ordenanzas sobre administración electrónica[25]. Posteriormente, con la previsión de la obligación de utilizar medios electrónicos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos se multiplicaron las normas reguladoras del uso de la tecnología en las entidades locales. En la actualidad, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que afirma enfáticamente en su preámbulo que «una Administración sin papel basada en un funcionamiento ín-

---

[24] En esta dirección, se pueden traer a colación iniciativas como Principios de la inteligencia artificial adoptados en la Conferencia de Asilomar en 2017 (*https://futureoflife.org/ai-principles/*) (última consulta: abril de 2025), los Diez principios para una Inteligencia artificial ética de la UNI Global Union (*http://www.thefutureworldofwork.org/opinions/10-principles-for-ethical-ai/*) (última consulta: abril de 2025) o la Recomendación sobre la ética y la inteligencia artificial, adoptada por la UNESCO el 23 de noviembre de 2021. En la Unión Europea, resultan de interés la *Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas*, 2020 o, Directrices éticas para una IA fiable elaboradas en 2019 por un Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial.

[25] A. Cerrillo i Martínez, «La regulación de la administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona», en T. Font i Llovet (ed.), *Anuario de Gobierno Local. 2006,* Institut de Dret Públic-Fundación Democracia local, Barcelona, 2007.

tegramente electrónico no solo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados», junto con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, están sirviendo de base, como veremos posteriormente, para la incorporación de la inteligencia artificial en los ayuntamientos.

En la actualidad, la regulación de la inteligencia artificial está recogida en un conjunto de normas aprobadas por diferentes instancias a nivel europeo, estatal, autonómico y local. Estas normas son complementadas por otras regulaciones que tratan de fortalecer la seguridad jurídica y encauzar el proceso de incorporación de la inteligencia artificial en los gobiernos locales.

A continuación, hacemos una breve exposición de las principales normas vigentes y regulaciones aplicables a la inteligencia artificial en los gobiernos locales.

### 3.1. El Reglamento de Inteligencia Artificial

La Unión Europea ha ido adoptando en los últimos años distintas normas que inciden con mayor o menor intensidad en la transformación digital de los gobiernos locales y, en particular, regulan el uso de la inteligencia artificial con la finalidad de garantizar que su diseño y uso sea acorde con los valores de la Unión y respetuosa con los derechos fundamentales.

En sintonía con lo que hemos indicado en el epígrafe anterior, en un primer momento, la Comisión Europea apostó por «[g]arantizar el establecimiento de un marco ético y jurídico apropiado, basado en los valores de la Unión y en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE»[26]. En esta dirección, se promovió la adopción de unas directrices éticas a través de la creación de un grupo de expertos de alto nivel sobre la IA que presentó en marzo de 2019 las Directrices éticas para una IA fiable. Asimismo, en octubre de 2020, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre aspectos éticos de la IA[27].

Posteriormente, la Comisión Europea presentó en abril de 2021 la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial que, finalmente, fue aprobada en junio de 2024 después de una larga tramitación y fruto de una intensa negociación entre los Estados miembros y con la participación de numerosos actores[28].

---

[26] Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Inteligencia artificial para Europa» COM(2018) 237 final*, 2018.

[27] Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas*, 2020.

[28] Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos

El Reglamento de Inteligencia Artificial tiene por objetivo mejorar el funcionamiento del mercado interior en relación con la inteligencia artificial a partir de la definición de los requisitos que debe cumplir para poder ser puesta en el mercado o en servicio y ser utilizada en la Unión Europea (art. 1.1 RIA). Para ello, el RIA define un marco jurídico uniforme a nivel europeo que regula el desarrollo, la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA evitando las divergencias que puedan obstaculizar la libre circulación, fragmentar el mercado o generar inseguridad jurídica (cdo. 3 RIA). Este marco no solo se propone respetar los valores de la Unión Europea sino, en particular, desarrollarse de acuerdo con el modelo de IA centrada en el ser humano, que sea fiable, garantice la protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente y apoye la innovación (cdo. 1 y art. 1.1 RIA).

Para ello, el RIA establece las normas armonizadas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión Europea. Asimismo, prohíbe determinados usos de la IA; define los requisitos específicos para los sistemas de IA de alto riesgo y determina las obligaciones para los operadores; define las normas armonizadas para la introducción en el mercado de modelos de IA de uso general y las obligaciones de transparencia aplicables a determinados sistemas de IA. Por último, establece las normas sobre el seguimiento del mercado, la vigilancia del mercado, la gobernanza y la garantía del cumplimiento y las medidas en apoyo de la innovación (art. 1.2 RIA).

Según el RIA, un sistema de inteligencia artificial es «un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales» (art. 3.1 RIA).

De acuerdo con el RIA, los sistemas de IA pueden clasificarse en cinco grupos en función de los riesgos que puedan generar para intereses públicos y los derechos fundamentales.

En primer lugar, los sistemas de IA cuyo uso se prohíbe porque pueden generar unos riesgos que se consideran inasumibles por invadir de forma especialmente grave los de-

---

(CE) núm. 300/2008, (UE) núm. 167/2013, (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

Como advierte Peguera, «[e]l RIA es sin duda un reglamento complejo, ambicioso y a la vez revelador de difíciles equilibrios de intereses, que muestra la voluntad política de la UE de ser pionera en la regulación de la IA a nivel mundial y de fijar los estándares para otras jurisdicciones» [M. Peguera Poch, «Algunos aspectos del consenso interinstitucional en torno al Reglamento de IA», en A. Cerrillo i Martínez, F. Di Lascio, I. Martín Delgado y C. I. Velasco Rico (eds.), *Inteligencia Artificial y Administraciones Públicas: una triple visión en clave comparada*, Iustel, Madrid, 2024].

rechos y las libertades de las personas, provocar la sensación de estar bajo una vigilancia constante, disuadir del ejercicio de los derechos o ser tan imprecisos que puedan generar resultados erróneos, sesgados, discriminatorios o excluyentes de determinadas personas o colectivos (art. 5 RIA).

En segundo lugar, los sistemas de IA de alto riesgo cuyo uso puede tener un efecto perjudicial considerable en la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de las personas (art. 6 RIA). Para el RIA, son sistemas de IA de alto riesgo aquellos que sean componentes de seguridad de productos a los que se les aplique la normativa de armonización de la Unión Europea relativa a la seguridad de los productos o que deban someterse a una evaluación de la conformidad de terceros para su introducción en el mercado o puesta en servicio y también los que estén incluidos en alguno de los ocho ámbitos recogidos en el anexo tercero del reglamento. Los sistemas de IA de alto riesgo deben cumplir determinados requisitos. Por ejemplo, el establecimiento de un sistema de gestión de riesgos (art. 9 RIA); la adopción de una gobernanza y la garantía de la calidad de los datos (art. 10 RIA); la redacción de una documentación técnica (art. 11 RIA)[29]; la disponibilidad de un registro automático de acontecimientos (art. 12 RIA); la garantía de la transparencia (art. 13 RIA); la supervisión humana (art. 14 RIA); y la fiabilidad de manera que los sistemas estén diseñados para que gocen de un nivel adecuado de precisión, solidez y ciberseguridad que deben mantener durante todo su ciclo de vida (art. 15 RIA). Del cumplimento de estos requisitos se responsabilizan bien los proveedores, bien los responsables del despliegue.

En tercer lugar, los sistemas de IA de uso general que se basan en un modelo de IA de uso general, es decir, en modelos de IA que presentan un grado considerable de generalidad y son capaces de realizar de manera competente una gran variedad de tareas distintas (art. 3, apdos. 62 y 63 RIA). Las características especiales de los modelos de IA de uso general y la diversidad de tareas que pueden desarrollar determina que sean objeto de una atención especial en el RIA y que sus proveedores tengan atribuidas unas funciones y responsabilidades particulares a lo largo de la cadena de valor del sistema (art. 53 RIA).

En cuarto lugar, los sistemas de IA que pueden generar riesgos específicos como la suplantación, el engaño o la manipulación de las personas (por ejemplo, sistemas de IA destinados a interactuar directamente con personas físicas; los sistemas de IA que generen contenido sintético; los sistemas de IA de reconocimiento de emociones; los sistemas de IA de categorización biométrica; y los sistemas de IA que generen o manipulen contenidos que constituyan una ultrasuplantación)[30]. En estos casos, el RIA prevé determinadas obligaciones de transparencia con el fin de que las personas usuarias o destinatarias de los resultados de estos sistemas de IA puedan ser conscientes de que

---

[29] *Vid.,* al respecto, lo que dispone el Anexo IV en relación con la información que como mínimo debe contener la documentación técnica.

[30] M. Peguera Poch, «La propuesta de Reglamento de IA: Una intervención legislativa insoslayable en contexto de incertidumbre», en M. Peguera Poch (ed.), *Perspectivas regulatorias de la inteligencia artificial en la Unión Europea*, Reus, Madrid, 2023.

están tratando con sistemas de IA o de que un determinado contenido ha sido generado de manera artificial[31].

Por último, en quinto lugar, los sistemas de IA que no generan riesgos significativos. En relación con estos sistemas, el RIA invita a los proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA a que adopten códigos de conducta que fomenten la aplicación voluntaria de la totalidad o parte de los requisitos aplicables a los sistemas de IA de alto riesgo adaptados al menor riesgo planteado (art. 95 RIA).

En la medida en que un gobierno local sea proveedor de sistemas de IA —es decir, cuando desarrolle un sistema de IA, o se desarrolle un sistema de IA para él, y lo introduzcan en el mercado[32] o lo pongan en servicio[33] previo pago o gratuitamente— o responsable del despliegue —o sea, utilice un sistema de IA bajo su propia autoridad (art. 3.4 RIA)— deberá cumplir con distintas responsabilidades en función del tipo de sistema de IA. Además, como Administración pública, los gobiernos locales que utilicen sistemas de IA de alto riesgo previstos en el Anexo III deberán realizar una evaluación de impacto en los derechos fundamentales (art. 27 RIA)[34] y deberán registrarse y registrar el sistema de IA de alto riesgo en la base de datos de la UE antes de su puesta en servicio o uso (art. 49.3 RIA)[35].

Además del Reglamento de Inteligencia Artificial, desde la Unión Europea se han adoptado otras normas que se han impulsado en el marco de la Estrategia de Datos de la UE[36], que establecen mecanismos y servicios de confianza para reutilizar, compartir y agrupar datos esenciales para el desarrollo de modelos de IA de alta calidad basados en datos y que también inciden en el uso de la IA en los gobiernos locales. En esta dirección, se puede traer a colación el Reglamento de Gobernanza de Datos [Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo] o la Directiva sobre datos abiertos [Directiva (UE) 2019/1024, del Parlamento Europeo y del Con-

---

[31] *Vid.,* al respecto, A. Cerrillo i Martínez, «El artículo 50 del Reglamento y las obligaciones de transparencia de los proveedores y responsables del despliegue de determinados sistemas de inteligencia artificial», en L. Cotino Hueso y P. Simon Castellano (eds.), *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Aranzadi La Ley, Cizur Menor, 2024.

[32] De acuerdo con el RIA, la introducción en el mercado se refiere a la primera comercialización en el mercado de la Unión de un sistema de IA (art. 3 RIA).

[33] Según el RIA, la puesta en servicio consiste en el suministro de un sistema de IA para su primer uso directamente al responsable del despliegue o para uso propio en la Unión para su finalidad prevista, es decir, «el uso para el que un proveedor concibe un sistema de IA, incluidos el contexto y las condiciones de uso concretos, según la información facilitada por el proveedor en las instrucciones de uso, los materiales y las declaraciones de promoción y venta, y la documentación técnica» (art. 3 RIA).

[34] En relación con esta cuestión, resulta de interés Autoritat Catalana de Protecció de Dades, *Modelo para la EIDF: guía y casos de uso. Metodología aplicada de la evaluación de impacto sobre los derechos fundamentales en el diseño y desarrollo de la IA*, 2024.

[35] El Anexo VII identifica la información que debe presentarse para la inscripción en el registro de sistemas de IA de alto riesgo.

[36] Texto disponible en *https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_es* (última consulta: abril de 2025).

sejo, de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público][37].

### 3.2. La normativa estatal y autonómica aplicable al uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales

La regulación estatal aplicable al uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales se encuentra dispersa en diversas normas.

Por un lado, en la legislación de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común. Esta normativa regula el uso de los medios electrónicos en las Administraciones públicas por lo que cabe entender que son de aplicación cuando los gobiernos locales utilizan la inteligencia artificial. En particular, resulta de interés traer a colación el art. 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que define la actuación administrativa automatizada como cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público[38]. Si bien generalmente, los municipios han automatizado actuaciones procedimentales sencillas y rutinarias con escaso valor jurídico, a medida que se va desarrollando la inteligencia artificial se están impulsando iniciativas con las que automatizar algunos trámites de los procedimientos administrativos utilizando esta tecnología.

Por otro lado, en la misma dirección, cabe tener presente la regulación que hace la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local del uso de los medios electrónicos. En particular, esta norma establece que «las entidades locales y, especialmente, los Municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas» (art. 70 bis.3 LBRL). Además, también prevé con carácter general que las diputaciones y entidades equivalentes deberán cooperar con los municipios, especialmente con los de menor capacidad económica y de gestión y, de manera específica, prestarán los servicios de administra-

---

[37] Además, deben tenerse en cuenta otras normas aprobadas por la Unión Europea y que incidirán en estas mismas finalidades desde el Reglamento (UE) 2023/988 relativo a la seguridad general de los productos a los Reglamentos (UE) 2022/1925, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Reglamento de Mercados Digitales), y 2022/2065, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre, relativo a un mercado único de servicios digitales (Reglamento de Servicios Digitales) pasando por el Reglamento (UE) 2024/903, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Reglamento sobre la Europa Interoperable).

[38] Este artículo se desarrolla por el art. 13 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

ción electrónica en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 36 LBRL) [39].

Por último, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación dispone con carácter básico que las Administraciones públicas deben favorecer el uso de sistemas de IA en la toma de decisiones que se basen en los principios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente, de acuerdo con lo que dispone la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, de la Carta de derechos digitales y de las iniciativas europeas en torno a la Inteligencia Artificial (art. 23) [40].

Junto a la regulación estatal, también debe traerse a colación la legislación autonómica que incide en el uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales.

Como en el caso de la normativa estatal, al examinar la regulación autonómica se puede observar la existencia de normas que regulan de manera general el uso de los medios electrónicos en las Administraciones públicas locales junto con algunos casos en que de manera específica se regula el uso de la inteligencia artificial. No obstante, la mayoría de las normas autonómicas que por el momento han regulado el uso de la inteligencia artificial limitan su ámbito de aplicación a la administración autonómica no siendo de aplicación a los entes locales [41].

Por lo que respecta a la regulación autonómica del uso de los medios electrónicos y, en particular, la actuación administrativa automatizada podemos observar la existencia de una primera generación de normas que regulan el uso de los medios electrónicos en la Administración local. En esta dirección, podemos traer a colación, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña [42]. Junto a ellas, en los últimos meses se ha ido aprobando —o están en

---

[39] Al respecto, *vid.* A. Cerrillo i Martínez, «La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», *Cuadernos de derecho local,* núm. 58, 2022.

[40] A tal fin, las Administraciones públicas deben promover las evaluaciones de impacto para poder identificar los posibles sesgos discriminatorios de los algoritmos. Además, deben promover el uso de una inteligencia artificial ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales.

Como recuerda Velasco, «el contenido de la LIITND es, en gran medida, de carácter programático y, hasta cierto punto, voluntarista» [C. I. Velasco Rico, «Marco regulatorio de los sistemas algorítmicos y de Inteligencia Artificial: El papel de la Administración», en P. Valcárcel Fernández y F. L. Hernández González (eds.), *Actas XVIII Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2024].

[41] Este sería el caso del Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura que prevé que únicamente se aplicará a los órganos, organismos y entidades que conforman el sector público autonómico de Extremadura (art. 2); de la Ley valenciana 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa (art. 43), o de la Ley 2/2025, de 2 de abril, para el desarrollo e impulso de la inteligencia artificial en Galicia (art. 2).

[42] Entre otros aspectos de interés, el art. 44 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, regula la actuación administrativa automatizada y establece que «solo son susceptibles de actuación administrativa automatizada los actos que puedan adoptarse con una programación basada en criterios y parámetros objetivos».

curso de aprobación—[43] una segunda generación de normas que con la finalidad de impulsar la simplificación en las Administraciones públicas regulan el uso de la inteligencia artificial en las Administraciones locales. Como muestra, podemos referirnos a la Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria, que reconoce que «la Administración Autonómica auxiliará a las Entidades Locales, conforme a su capacidad técnica, económica y autonómica funcional, para adoptar las medidas necesarias, que faciliten la accesibilidad de los servicios públicos a los vecinos, impulsando la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación de los mismos» (art. 49).

### 3.3. Las ordenanzas locales de administración digital y sus previsiones sobre el uso de la inteligencia artificial

La regulación local con incidencia en el uso de la inteligencia artificial es escasa.

En efecto, más allá de la aplicación que puedan tener en el uso de la inteligencia artificial las ordenanzas de administración electrónica aprobadas en la última década y, en particular, por lo que respecta a la regulación de la actuación administrativa automatizada[44], aún son pocas las normas locales que han incorporado una regulación particular del uso de los sistemas de inteligencia artificial.

Como muestra de interés, se puede traer a colación la Ordenanza de administración digital del Ayuntamiento de Tarragona que regula específicamente el uso de la inteligencia artificial[45]. En la versión aprobada en septiembre de 2024, se actualiza la regulación del uso de los medios electrónicos para, entre otros aspectos, facilitar y fomentar el uso de la inteligencia artificial. En esta dirección, se incluye entre los principios de la administración digital, el de automatización y la inteligencia artificial que exige que los mecanismos automatizados para la toma de decisiones automatizadas basadas en inteligencia artificial sean éticos, confiables y respetuosos con los derechos y libertades fundamentales. Asimismo, prevé la creación del Registro de sistemas de inteligencia artificial del Ayuntamiento de Tarragona que será impulsado por la Comisión de Administración Digital para dar a conocer los sistemas utilizados por el municipio (art. 3.9).

Por su incidencia en la aprobación de ordenanzas locales sobre administración digital, también podemos referirnos a la Ordenanza-tipo de Transparencia y Adminis-

---

[43] En el momento de escribir estas páginas, por ejemplo, el proyecto de «Ley Simplifica» de Asturias o el Anteproyecto de Ley de Simplificación Administrativa de Castilla-La Mancha.

[44] Por ejemplo, el Acuerdo de 18 de noviembre de 2021 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices sobre actuación administrativa automatizada en el Ayuntamiento de Madrid o el Decreto de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona de aprobación definitiva de la regulación de las actuaciones administrativas automatizadas municipales de 10 de agosto de 2022.

[45] *Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona,* de 30 de septiembre de 2024.

tración Digital elaborada por el Consorcio Localret y que a lo largo de dos décadas ha sido un modelo utilizado por numerosos municipios catalanes[46]. La nueva versión de la Ordenanza-tipo adoptada a finales de 2024 incorpora el principio de centralidad de la persona para garantizar, entre otros extremos, que el uso de la inteligencia artificial en el ayuntamiento responda a las necesidades de las personas y se respeten sus derechos y los principios éticos reconocidos a nivel europeo para el diseño y uso de los sistemas de inteligencia artificial (arts. 5 y 6). También prevé unos criterios que deben tenerse en cuenta al incorporar sistemas de inteligencia artificial cuya concurrencia será valorada de manera motivada por la oficina de transformación digital del ayuntamiento (por ejemplo, el impacto que pueda tener en los principios de la administración digital; el grado de automatización; la incidencia en los derechos de la ciudadanía; el nivel de fiabilidad, robustez y seguridad de los sistemas de IA; la información disponible sobre el sistema; su explicabilidad; la capacidad de garantizar la supervisión humana; o los costes) (art. 40). Además, establece la creación de un registro municipal de sistemas de inteligencia artificial (art. 41). Asimismo, reconoce que el personal al servicio del ayuntamiento pueda utilizar herramientas de inteligencia artificial generativa para el desarrollo de sus tareas y responsabilidades siempre y cuando no se reemplace su actividad y se cumpla con lo dispuesto (por ejemplo, supervisar de manera crítica los resultados obtenidos; informar sobre su uso; tener los conocimientos y las competencias necesarias para poder hacer un uso adecuado de la herramienta o adoptar las medidas de seguridad necesarias) (art. 42). Finalmente, regula la gobernanza de la transformación digital que incluye la creación de una oficina de transformación digital y de una oficina de datos (arts. 52 y ss.).

Junto a las ordenanzas sobre administración digital, algunos ayuntamientos han adoptado otras normas que inciden y fomentan el uso de los sistemas de inteligencia artificial tanto en el propio ayuntamiento como en el municipio.

En primer lugar, podemos referirnos a las ordenanzas reguladoras de la gobernanza de datos que definen principios, valores, normas y procedimientos en relación con la creación, gestión, acceso, reutilización y conservación de los datos en un ayuntamiento con el fin de garantizar su calidad. Como muestra, podemos mencionar la Ordenanza de Gobierno del Dato aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza que establece el marco para el gobierno del dato en el Ayuntamiento de Zaragoza y promueve el gobierno mediante el dato y la cultura del dato en la ciudad de Zaragoza[47]. Esta ordenanza sigue el modelo de recogido en la Ordenanza Tipo del Gobierno del Dato en la entidad local adoptado en noviembre de 2023 por la Federación Española de Municipios y Provincias[48].

---

[46] Accesible en *https://www.localret.cat/wp-content/uploads/2025/02/Ordenanca_transparencia_administracio_digital_2025.docx* (última consulta: marzo de 2025).

[47] *Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza,* de 11 abril 2024, núm. 82.

[48] Accesible en *http://femp.femp.es/files/3580-2414-fichero/ORDENANZA%20DEL%20DATO.pdf* (última consulta: abril de 2025).

En segundo lugar, podemos traer a colación las ordenanzas sobre los espacios de pruebas, aquellos entornos controlados y seguros donde poder experimentar y probar nuevas soluciones tecnológicas o modelos de negocio bajo una supervisión regulatoria limitada, que serán utilizados por el ayuntamiento o en el municipio[49]. Al respecto, en 2024, el Ayuntamiento de Valencia aprobó la Ordenanza Municipal reguladora del Sandbox Urbano de Valencia que regula el procedimiento para la adhesión y la utilización de espacios, infraestructuras y eventos de la ciudad de Valencia (Recursos Urbanos del Sandbox) que puedan servir como campo de pruebas en entornos relevantes, reales y controlados para el desarrollo de proyectos de innovación[50]. Posteriormente, en 2025, el Ayuntamiento de Madrid ha adoptado la Ordenanza 1/2025, de 28 de enero, por la que se regula el entorno controlado de pruebas de proyectos innovadores de la ciudad de Madrid[51].

### 3.4. Otros instrumentos de regulación local de la inteligencia artificial

Además de las normas a que hemos hecho referencia, los gobiernos locales están utilizando otros instrumentos para regular el uso de la inteligencia artificial. En efecto, más allá de la aprobación de ordenanzas y reglamentos locales, algunos ayuntamientos están empleando otros instrumentos que tienen efectos ordenadores del proceso de implementación y uso de la inteligencia artificial a nivel local pero que no se adoptan siguiendo los procedimientos de elaboración de normas jurídicas ni tampoco comparten todos los elementos necesarios para poder ser considerados como normas jurídicas en sentido estricto.

Generalmente, estos instrumentos tienen una naturaleza política o meramente organizativa y con frecuencia carácter voluntario. No obstante, también pueden tener un carácter regulador y producir algunos efectos no solo a nivel interno sino también a nivel externo, ante la ciudadanía.

En esta dirección, los principales instrumentos que han sido utilizados por algunos ayuntamientos españoles son las cartas de derechos, los códigos éticos y los protocolos a los que nos referimos brevemente a continuación:

---

[49] Al respecto, debe tenerse en cuenta que el art. 16 de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes dispone que «los poderes públicos promoverán, reglamentariamente, la creación de entornos controlados, por periodos limitados de tiempo, para evaluar la utilidad, la viabilidad y el impacto de innovaciones tecnológicas aplicadas a actividades reguladas, a la oferta o provisión de nuevos bienes o servicios, a nuevas formas de provisión o prestación de los mismos o a fórmulas alternativas para su supervisión y control por parte de las autoridades competentes».

[50] *Boletín Oficial de la Provincia de Valencia,* de 18 de septiembre de 2024, núm. 181.

[51] *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid,* de 12 de febrero 2025, núm. 9817.

En la actualidad, el Ayuntamiento de Barcelona está en curso de aprobar una ordenanza reguladora de los espacios de pruebas. Accesible en *https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/entorno-controlado-pruebas* (última consulta: marzo de 2025).

### *3.4.1. Cartas de derechos digitales*

Los derechos digitales son una categoría de derechos que persigue garantizar la posición jurídica de las personas ante los riesgos que pueda entrañar el uso intensivo de la tecnología y, en particular, la extensión de la inteligencia artificial en las relaciones entre las Administraciones públicas y la ciudadanía[52].

Es habitual que estos derechos se recojan de manera sistemática en cartas de derechos digitales[53]. Generalmente, estas cartas no tienen naturaleza normativa por lo que estos documentos no crean nuevos derechos en sentido estricto. Tampoco contemplan mecanismos de garantía de los derechos recogidos en ellas[54].

Más allá del valor político o pedagógico que se pueda derivar de la adopción de una carta de derechos digitales, la inclusión de derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico sirve para ilustrar cómo se manifiestan en relación con los riesgos que puede entrañar el uso de la inteligencia artificial.

En esta dirección, el Ayuntamiento de Barcelona, en el marco de la Coalición de Ciudades por los Derechos Digitales[55], impulsó en 2021 un Manifiesto para la defensa de los derechos digitales que, entre otros extremos, proclamaba la soberanía tecnológica de las ciudades basada en el programario libre, los datos abiertos y los estándares, documentos y formatos de datos abiertos, se evocan los derechos digitales de la ciudadanía y reconocía la soberanía de datos.

---

[52] En esta dirección, Barrio advierte que «el objetivo de esta nueva generación de derechos es corregir las externalidades negativas y los déficits de justicia e igualdad que están propiciando la falta de regulación jurídica adecuada que acompañe la revolución digital» (M. Barrio Andrés, «Génesis y desarrollo de los derechos digitales», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 110, 2021). A su vez, Expósito señala que «los derechos digitales acometerían una doble finalidad: por un lado, la adaptación de los derechos reconocidos frente a los riesgos y amenazas que implica la implementación de la revolución tecnológica; y, por otro lado, los derechos de nueva creación que se configuren para dar respuesta a necesidades inéditas» [A. Expósito Gázquez, «Los derechos digitales: apertura del debate jurídico para su concreción y desarrollo», en A. Cerrillo i Martínez y S. E. Castillo Ramos-Bossini (eds.), *La administración digital*, Dykinson, Madrid, 2022].

[53] Una muestra la podemos encontrar en la Carta de derechos digitales aprobada por el gobierno estatal en junio de 2021. En relación a la Carta de Derechos Digitales, *vid*., entre otros trabajos, T. de la Quadra-Salcedo, «¿Por qué una carta de derechos digitales?», *Revista de Registradores,* núm. 92, 2021; S. de la Sierra Morón, «Una introducción a la Carta de derechos digitales», en L. Cotino Hueso (ed.), *La Carta de Derechos Digitales,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2022 y, en particular, en relación con las ciudades inteligentes A. Cerrillo i Martínez, «Ciudades inteligentes y derechos digitales», en M. Mora Ruiz (ed.), *De las Smart Cities a las Ciudades integradoras. Propuestas socio-jurídicas para una administración local del s. xxi*, Dykinson, Madrid, 2023.

[54] De todos modos, algunas ordenanzas de administración digital incorporan auténticos derechos subjetivos. Por ejemplo, el art. 10 de la Ordenanza reguladora de la administración digital en el Concello da Coruña (*Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña,* de 16 de junio de 2023, núm. 114).

[55] El Ayuntamiento de Barcelona forma parte junto a otros municipios como Nueva York o Ámsterdam de la Coalición de ciudades para los derechos digitales con el fin de proteger y promover los derechos digitales de la ciudadanía a escala global. Accesible en *https://citiesfordigitalrights.org/sites/default/files/DeclarationCitiesDigitalRights_es-ES_0.pdf* (última consulta: abril de 2025).

### *3.4.2. Códigos éticos*

Los códigos éticos son documentos que recogen con carácter sistemático los valores, principios o reglas éticas que orientan el diseño y el uso de los sistemas de inteligencia artificial[56].

Los códigos éticos son un instrumento de *soft law* que puede ejercer un papel relevante al concretar los estándares éticos que deben guiar la transformación digital[57]. En esta dirección, los códigos éticos buscan promover determinadas conductas en las personas que intervienen en el proceso de transformación digital bien sea diseñando los sistemas de inteligencia artificial, bien sea utilizándolos para evitar o minimizar los riesgos inherentes al uso de esta tecnología con el fin de que «todas las personas que participan en el proceso de transformación digital desarrollen su actividad de acuerdo con determinados principios que inspiren su actividad y orienten su conducta»[58].

Además, los códigos éticos tienen una función informativa tanto para el personal al servicio del gobierno local como para la ciudadanía. También tienen un valor simbólico al plasmar un modelo de transformación digital con el que generar confianza en la ciudadanía sobre el uso adecuado de la inteligencia artificial.

Diversos ayuntamientos han reconocido el papel que debe tener la ética en el proceso de transformación digital y, en particular, en el diseño de los sistemas de inteligencia artificial siguiendo la senda de diversas declaraciones internacionales como la contenida en la Recomendación sobre la ética y la inteligencia artificial, adoptada por la UNESCO el 23 de noviembre de 2021 que aborda «la ética de la IA como una reflexión normativa sistemática, basada en un marco integral, global, multicultural y evolutivo de valores, principios y acciones interdependientes, que puede guiar a las sociedades a la hora de afrontar de manera responsable los efectos conocidos y desconocidos de las tecnologías de la IA en los seres humanos, las sociedades y el medio ambiente y los ecosistemas, y les ofrece una base para aceptar o rechazar las tecnologías de la IA».

En esta dirección, se puede traer a colación el Ayuntamiento de Barcelona que adoptó la «Estrategia municipal para el impulso de una inteligencia artificial ética» o

---

[56] El Dictamen «Retos y oportunidades de la inteligencia artificial en el sector público: determinar el papel de los entes locales y regionales» de 21 de noviembre de 2024 (C/2025/288) «recuerda la importancia de abordar los retos éticos relacionados con el uso de la IA».

[57] De todos modos, no puede desconocerse, como advierte Cotino que «es posible que el lector jurista vea diversos de los fundamentos y principios éticos que ahora se exponen como una serie de generalidades y lugares comunes para un jurista, especialmente porque la dogmática jurídica y el ordenamiento internacional y constitucional español parten de la dignidad como presupuesto de los derechos fundamentales y los derechos sean derechos subjetivos sean principios objetivos del ordenamiento jurídico» y «Para la cultura continental europea más legalista o al menos para quien suscribe puede verse la ética de la IA con cierto escepticismo» (L. Cotino Hueso, «Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica y *big data* confiables y su utilidad desde el derecho», *Revista Catalana de Dret Públic,* núm. 58, 2019).

[58] D. Canals Ametller y A. Cerrillo i Martínez, «Fundamentos de los principios éticos para la digitalización y el uso de la inteligencia artificial en los Gobiernos locales», en M. Villoria Mendieta (ed.), *Una propuesta de código ético integral para la Administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024.

el Ayuntamiento de Madrid que en su Estrategia de Inteligencia Artificial afirma que «La Estrategia de Transformación Digital del Ayuntamiento de Madrid, "Madrid Capital Digital" presta especial atención a la ética y la protección de los derechos digitales, buscando garantizar un proceso de digitalización humano e inclusivo que minimice los riesgos sobre las personas y el territorio».

Asimismo, existen otras iniciativas encaminadas no tanto a orientar el diseño de los sistemas de inteligencia artificial como a guiar la conducta de las instituciones y las personas que toman decisiones relacionadas con los sistemas de inteligencia artificial. En esta dirección, resulta de interés traer a colación el Código Ético para la utilización de los Datos y la Inteligencia Artificial de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público[59].

### *3.4.3. Los protocolos*

Los protocolos son documentos que establecen determinadas pautas o requisitos que deben cumplirse en las actividades que se desarrollen en el ayuntamiento en relación con el uso de los sistemas de inteligencia artificial.

Los protocolos se utilizan con frecuencia para determinar los trámites que deben seguirse para incorporar un sistema de inteligencia artificial en aquellos supuestos en los que no existe una actuación procedimentalizada en sentido estricto pero la propia Administración pública considera oportuno guiar su actuación y, en particular, la toma de decisiones[60]. No obstante, no constituye un procedimiento en sentido formal al no estar previsto como tal en una norma jurídica ni tampoco tener identificados efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico por su incumplimiento. Básicamente, son un canon de referencia del que se dota el propio gobierno local para guiar la adopción de la decisión de incorporar un sistema de inteligencia artificial.

En esta dirección, el Ayuntamiento de Barcelona, en 2022, adoptó el protocolo Definición de metodologías de trabajo y protocolos para la implementación de sistemas algorítmicos. El protocolo establece varios trámites a cumplir en función del nivel de riesgo del sistema de inteligencia artificial. En el caso de los sistemas de alto riesgo, se prevé la necesidad de que se emita un estudio de impacto algorítmico por el consejo ase-

---

[59] Accesible en *https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/6830633/datuak_eta_adimen_artifiziala_kode_etikoa-es.pdf/4e059551-a194-3482-17bc-e24532ff5e05?t=1677148478614* (última consulta: abril de 2025). Asimismo, en relación con esta cuestión, resulta de interés la propuesta recogida en M. Villoria Mendieta (ed.), *Una propuesta de código ético integral para la Administración local* (vol. 43), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024.

[60] Respecto a esta cuestión, resultan de interés las consideraciones de Vaquer sobre el procedimiento de automatización reconociendo que «todo procedimiento (total o parcialmente) automatizado requiere un procedimiento administrativo previo conducente a disponer esa automatización» [M. Vaquer Caballería, «El procedimiento de automatización y los efectos de la automatización sobre los procedimientos administrativos», en M. Vaquer Caballería y J. Pedraza Córdoba (eds.), *La actuación administrativa automatizada: sus claves jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, p. 473].

sor de personas expertas en IA, ética y derechos digitales del Ayuntamiento de Barcelona y su inscripción en el registro municipal de algoritmos.

## 4. LA GOBERNANZA DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

La gobernanza de la transformación digital de los gobiernos locales está conformada por las normas, estructuras organizativas y los procedimientos para canalizar la interacción entre todos los actores que aportan sus recursos a este proceso y, al mismo tiempo, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas[61].

La gobernanza de la transformación digital permite vehicular la toma de decisiones tanto en el procedimiento de definición de la estrategia y de elaboración de las normas que deben regir la incorporación de los sistemas de inteligencia artificial en los gobiernos locales como posteriormente en su aplicación. La gobernanza permite encauzar las capacidades y los recursos para avanzar en la transformación digital[62].

La gobernanza de la transformación digital está comportando cambios en el diseño institucional y organizativo de los gobiernos locales. Más allá del liderazgo y el control que puedan realizar los representantes electos, en función de los recursos de que dispone cada ayuntamiento, la transformación digital está siendo dirigida o impulsada por unidades que se encargan de coordinar las diferentes unidades, órganos y entidades municipales que participan activamente en el proceso de transformación y también vehicula la participación y colaboración empresarial y ciudadana en dicho proceso. En esta dirección, diversos ayuntamientos están creando oficinas especializadas (por ejemplo, oficinas de transformación digital, oficinas de datos, etc.). Otros incluso han nombrado comisionados o han organizado comités de dirección a los que han atribuido estas funciones. Estas unidades rinden cuentas ante el Pleno y también lo hacen ante la ciudadanía, particularmente, difundiendo información de calidad sobre las actuaciones que impulsan y gestionan.

Con frecuencia, la gobernanza de la transformación digital también incorpora a los gobiernos locales intermedios que asisten a los municipios en la elaboración de estrategias de transformación digital y de ciudad inteligente o en la prestación de servicios digitales[63].

---

[61] Por todos, Innerarity reconoce la importancia de la interacción al afirmar que «la tecnología es siempre el resultado de un proceso de negociación entre los progresos tecnológicos, los intereses económicos, las expectativas sociales, las exigencias legales y la configuración política» (D. Innerarity, *Una teoría crítica de la inteligencia artificial, op. cit.*, p. 215).

[62] M. Gascó-Hernández, G. Nasi, M. Cucciniello y A. M. Hiedemann, «The role of organizational capacity to foster digital transformation in local governments: The case of three European smart cities», *Urban Governance,* núm. 2(2), 2022.

[63] *Vid.,* al respecto, A. Cerrillo i Martínez, «La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», *Cuadernos de derecho local,* núm. 58, 2022.

La gobernanza de la transformación digital debe desarrollarse de acuerdo con unos principios que promuevan su buen funcionamiento y, por tanto, permitan alcanzar sus objetivos. Entre los principios de buena gobernanza destacan la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

Por lo que se refiere a la transparencia, los gobiernos locales deben garantizar que la ciudadanía tiene conocimiento de los sistemas de inteligencia artificial que se utilizan, de las decisiones que se toman en relación con la transformación digital o de los recursos que se utilizan para ello. En esta dirección, algunos ayuntamientos están impulsando distintas iniciativas entre las que destaca la puesta en funcionamiento de registros municipales de algoritmos[64].

En relación con la participación, los gobiernos locales deben incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones en el proceso de transformación digital[65]. En esta dirección, algunos ayuntamientos están definiendo órganos para vehicular la participación y la colaboración ciudadana en la transformación digital de manera que se pueda contar con los recursos, visiones e intereses de la colectividad local representada por las empresas, la sociedad civil y la ciudadanía en general[66].

Asimismo, los ayuntamientos cuentan con la participación y la colaboración de las empresas y los centros de investigación como proveedores de sistemas de inteligencia artificial[67]. Con esta colaboración a través de la contratación de determinados bienes y servicios, los gobiernos locales pueden suplir la falta de recursos, capacidades o conocimientos con los que abordar el proceso de transformación digital. No obstante, la colaboración de las empresas en el proceso de diseño e implementación de la administración digital puede comportar una dependencia tecnológica que impida a la Administración pública liderar el proceso y ceda el protagonismo en el diseño e implementación de la transformación digital al mercado de la mano de las grandes empresas multinacionales

---

[64] Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona en su estrategia para una IA ética y transparente ha previsto la creación de un registro municipal de algoritmos.

[65] El Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Retos y oportunidades de la inteligencia artificial en el sector público: determinar el papel de los entes locales y regionales» de 21 de noviembre de 2024 (C/2025/288) «invita a las ciudades y regiones a que impliquen a la ciudadanía en la elaboración de políticas en materia de IA mediante, por ejemplo, la creación de plataformas participativas y la organización de asambleas ciudadanas, foros en línea o consejos consultivos de la ciudadanía que permitan recabar información sobre la aplicación de la IA y sus repercusiones sociales, garantizando que las distintas voces marquen la dirección del desarrollo de la IA».

[66] En esta dirección, el Ayuntamiento de Barcelona creó en 2023 el Consejo Asesor en Inteligencia Artificial, Ética y Derechos Digitales que, entre otras funciones debe emitir un informe de impacto algorítmico sobre los sistemas de IA de alto riesgo. Accesible en *https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/tema/derechos-digitales/nace-el-consejo-asesor-en-inteligencia-artificial_1276150.html* (última consulta: abril de 2025).

[67] El Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Retos y oportunidades de la inteligencia artificial en el sector público: determinar el papel de los entes locales y regionales» de 21 de noviembre de 2024 (C/2025/288) «considera que la contratación pública y la gestión de proveedores desempeñan un papel importante en la capacidad de los entes locales y regionales para adoptar la IA de manera segura y responsable».

o consultoras que están liderando el desarrollo de la inteligencia artificial[68]. Para tratar de enmarcar y encauzar esta colaboración, algunos ayuntamientos están impulsando la redacción de pliegos de cláusulas tipo para la contratación de sistemas de inteligencia artificial[69].

Por último, por lo que respecta a la rendición de cuentas, los cargos y el personal al servicio de cada gobierno local que participen en la transformación digital deben informar y justificar sus actuaciones ante la ciudadanía, contrastándolas con el marco de referencia públicamente establecido —bien sea la estrategia de transformación digital, bien sea la normativa vigente, bien sea el código ético adoptado—, y asumir las consecuencias derivadas de su conducta[70]. Para poder rendir cuentas sobre la transformación digital, es necesario que el ayuntamiento impulse mecanismos de supervisión del uso de la inteligencia artificial de manera que se pueda garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de inteligencia artificial y la adecuación de sus resultados al marco de referencia establecido[71].

## 5. REFLEXIONES FINALES

Los gobiernos locales están a las puertas de un proceso de transformación digital impulsado por el uso de la inteligencia artificial.

Este proceso puede ser estimulado y dirigido por cada gobierno local utilizando diferentes instrumentos que les han de permitir avanzar desde un punto de vista político, jurídico y organizativo en el proceso de construcción de una administración digital basada en el uso intensivo e innovador de la inteligencia artificial para recopilar y analizar

---

[68] Como señalan en general Mazzucato y Collington, «esta pérdida de conocimiento hace que muchas veces a los gestores del sector público no les quede más opción que recurrir a un contratista externo en busca de apoyo». Frente a este problema concluyen que «los gobiernos tienen que remar para poder dirigir el barco a medida que avanza por aguas inevitablemente tormentosas» (M. Mazzucato y R. Collington, *El gran engaño. Cómo la industria de la consultoría debilita las empresas, infantiliza a los gobiernos y pervierte la economía*, Barcelona, Taurus, 2024, pp. 182 y 275, respectivamente).

[69] El Ayuntamiento de Barcelona dispone de la Guía de contratación pública innovadora en el marco del Decreto de alcaldía S1/D/2017-1271, de 24 de abril, de contratación pública sostenible que prevé que en la adquisición de bienes y servicios se impulsarán medidas de potenciación de la innovación y de la Guía de compra pública de TIC del Ayuntamiento de Barcelona. Asimismo, el documento de Definición de metodologías de trabajo y protocolos prevé la elaboración de unas cláusulas tipo para la contratación de sistemas de IA fiables.

[70] M. Barreda Díez y A. Cerrillo i Martínez, «Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 202, 2023. Al respecto, Cortina advierte que «siempre tiene que ser un ser humano quien tome la decisión última y deba dar razón de ella, en caso necesario» (A. Cortina, *¿Ética o ideología de la inteligencia artificial?: El eclipse de la razón comunicativa en una sociedad tecnologizada,* Paidós, Barcelona, 2024, p. 73).

[71] Respecto a rendición de cuentas y la supervisión humana de la inteligencia artificial, *vid.* R. Crootof, M. E. Kaminski, W. Price e I. Nicholson, «Humans in the Loop», *Vanderbilt Law Review,* núm. 76, 2023, y J. Laux, «Institutionalised distrust and human oversight of artificial intelligence: towards a democratic design of AI governance under the European Union AI Act», *AI & SOCIETY,* núm. 39, 2023.

colaborativamente los datos que genera el municipio con el fin para prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas y, en última instancia, dar respuesta a los retos que deben abordar los gobiernos locales en el siglo XXI.

El proceso de transformación digital que aborden cada gobiernos local debe dar una respuesta adecuada a los riesgos que puede generar el uso de la inteligencia artificial. Para ello es necesario que más allá de la aplicación de las normas aprobadas por la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas, cada gobierno local adopte sus propias regulaciones con las que no solo garantizar la seguridad jurídica y los derechos de la ciudadanía sino también definir su propio modelo de administración digital.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Estudios, pp. 49-79
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_1.02*
ISSN: 1888-7392

# Las mancomunidades de municipios de interés autonómico*

Francisco TOSCANO GIL
*Profesor Titular de Universidad*
*Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla*
*ORCID ID: 0000-0003-3506-0305*

***RESUMEN***

*Este trabajo tiene por objeto el estudio de un tipo especial de mancomunidad de municipios implantado en la legislación de algunas comunidades autónomas: la mancomunidad de interés autonómico o mancomunidad integral. Bajo denominaciones diversas, según la ley autonómica de que se trate, estas mancomunidades suelen caracterizarse por vincularse a una demarcación territorial autonómica y por asumir una pluralidad de funciones. La declaración de interés autonómico tiene como consecuencia el acceso de la mancomunidad a un régimen especial, que implica, entre otras cosas, la posibilidad de beneficiarse de ayu-*

* Fecha de finalización del trabajo: 10 de abril de 2025.

Abreviaturas utilizadas: art. (artículo); *BOCYL* (*Boletín Oficial de Castilla y León*); coord. (coordinación); Decreto 30/2015 (Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General); DA (disposición adicional); DF (disposición final); dir. (dirección); DT (disposición transitoria); FJ (Fundamento Jurídico); LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local); Ley 1/1998 (Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León); Ley 7/1999 (Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón); Ley 1/2003 (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja); Ley 2/2003 (Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid); Ley 17/2010 (Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura); LORSERGO (Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León); Ley 21/2018 (Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana); párr. (párrafo); p. (página); pp. (páginas); STC (Sentencia del Tribunal Constitucional); TC (Tribunal Constitucional).

*das específicas. En este trabajo analizamos las semejanzas y diferencias de los seis modelos existentes, así como la realidad de su aplicación en la práctica.*

**Palabras clave:** mancomunidad de municipios; comarca; mancomunidad integral; comunidad autónoma; autonomía local.

## The associations of municipalities declared of regional interest

***ABSTRACT***

*This paper focuses on a special type of association of municipalities established in the legislation of some autonomous regions: the association of municipalities declared of regional interest or comprehensive association of municipalities. With different names, depending on the regional law in question, these associations of municipalities are usually characterized by being linked to a regional territorial demarcation and by assuming a plurality of functions. The classification of regional interest results in the application of a special regime to the association of municipalities, which implies, among other things, specific financial aid. In this paper we analyze the similarities and differences of the six existing models, and their application.*

**Keywords:** association of municipalities; region; comprehensive association of municipalities; autonomous region; local autonomy.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN: 2.1. Regulación y justificación del modelo. 2.2. Requisitos. 2.3. Efectos. 2.4. Virtualidad práctica.—3. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMARCAL DE ARAGÓN: 3.1. Regulación y justificación del modelo. 3.2. Requisitos. 3.3. Efectos. 3.4. Virtualidad práctica.—4. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMUNITARIO DE LA RIOJA: 4.1. Regulación y justificación del modelo. 4.2. Requisitos. 4.3. Efectos. 4.4. Virtualidad práctica.—5. LAS MANCOMUNIDADES INTEGRALES DE EXTREMADURA: 5.1. Regulación y justificación del modelo. 5.2. Requisitos. 5.3. Efectos. 5.4. Virtualidad práctica.—6. LAS MANCOMUNIDADES DE ÁMBITO COMARCAL DE VALENCIA: 6.1. Regulación y justificación del modelo. 6.2. Requisitos. 6.3. Efectos. 6.4. Virtualidad práctica.—7. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DE MADRID: 7.1. Regulación y justificación del modelo. 7.2. Requisitos. 7.3. Efectos. 7.4. Virtualidad práctica.—8. CONCLUSIONES.—9. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

En pleno año 2025, transcurrido más de un cuarto de siglo desde su primera regulación legal, que puede fecharse en 1998, las mancomunidades de municipios de interés autonómico deben considerarse un fenómeno consolidado en la legislación de nuestras comunidades autónomas. Son ya seis las que han optado por regular este tipo especial de mancomunidad, bajo denominaciones y regímenes no del todo coincidentes, lo que

es lógico, dada su configuración dentro del margen de disponibilidad autonómica[1]. Pero con una serie de rasgos comunes, a modo de notas caracterizadoras, que son los que nos permiten hablar del nacimiento y consolidación de una institución; que se ha ido desarrollando, como suele ocurrir en el Derecho propio de las comunidades autónomas, por emulación.

La comunidad autónoma que legisló por primera vez sobre estas mancomunidades especiales fue la de Castilla y León[2], empleando la denominación de mancomunidades de interés general (1998)[3]. A esta le habrían de seguir Aragón, que utilizó la expresión de mancomunidades de interés comarcal (1999), y La Rioja, que las denominó mancomunidades de interés comunitario (2003). No sería hasta unos años más tarde, en una segunda etapa de esta legislación autonómica, que se regularían las mancomunidades integrales de Extremadura (2010)[4], seguidas de las mancomunidades de ámbito comarcal de Valencia (2018) y, por último, de las mancomunidades de interés general de Madrid (2022), que constituyen la última expresión conocida de este fenómeno.

En principio, estas mancomunidades de interés autonómico no dejan de ser mancomunidades de municipios, igual que las previstas en los arts. 3.2.*c)* y 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), a cuyo amparo se crean[5]. La nota diferenciadora viene dada porque, sobre el régimen general de

---

[1] Como es sabido, según conocida doctrina del TC (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4.º), las entidades locales dispositivas, o no necesarias, entran dentro del margen de disponibilidad autonómica, admitiendo una mayor interiorización en la legislación de las comunidades autónomas.

[2] Cuando decimos que fue la primera nos referimos a la primera regulación con vocación de carácter general mediante norma con rango de ley, pues lo cierto es que pueden encontrarse regulaciones previas de esta figura en normas de rango reglamentario, como es el caso del art. 6 del Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales.

[3] Si bien, en la redacción originaria de su ley reguladora estas eran denominadas mancomunidades de interés comunitario; lo que cambia con la reforma efectuada por la LORSERGO en el año 2013, como más adelante se expondrá.

[4] Si bien, mediante norma de rango reglamentario ya se habían regulado con carácter previo estas mancomunidades en el Decreto 74/2008, de 25 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para las mancomunidades integrales de municipios de Extremadura.

[5] No abordamos en estas páginas el régimen general de las mancomunidades de municipios, bien conocido y estudiado por la doctrina administrativista. Sin ánimo exhaustivo, pueden citarse los trabajos de R. Martín Mateo, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, pp. 1-248; T. Quintana López, *Las mancomunidades en nuestro Derecho local,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pp. 1-86; C. Barrero Rodríguez, «El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264, 1994, pp. 627-670, y J. I. Morillo-Velarde Pérez, «Mancomunidades y asociaciones de municipios», en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 2, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1599-1614. También nosotros hemos tenido ocasión de estudiar la regulación de las mancomunidades en el régimen local andaluz, en particular, en F. Toscano Gil, «Título V. La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación», en J. L. Rivero Ysern (dir.), E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (coords.), *Derecho Local de Andalucía. La Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 293-335.

estas, definido por la legislación estatal básica y, en su caso, por la legislación autonómica de desarrollo, viene a incidir la comunidad autónoma dotándolas de reglas especiales, que les son aplicables tras ser declaradas por la Administración autonómica como mancomunidades de interés autonómico.

De entre las reglas que trae consigo este régimen especial debe destacarse la obligación que tiene la comunidad autónoma, y a veces también la diputación provincial, de convocar líneas de ayudas específicas, o de carácter preferente, para estas mancomunidades. El propósito de estas ayudas suele ser doble: por un lado, apoyar la puesta en marcha de estas mancomunidades, incentivando así la solicitud de la declaración de interés autonómico; y, por otro, contribuir al ejercicio de ciertas competencias o a la prestación de determinados servicios, en atención a los cuales se conceden las ayudas, condicionadas de esta manera por la comunidad autónoma.

Para que una mancomunidad de municipios reciba la declaración o calificación autonómica, que atrae sobre ella este régimen especial, es precisa la tramitación previa de un procedimiento administrativo que exige la verificación de una serie de requisitos. Los requisitos no son los mismos en cada comunidad autónoma, aunque suelen ser comunes, y, por tanto, caracterizadores, los dos siguientes: primero, la vinculación de la mancomunidad a una demarcación territorial predeterminada por la comunidad autónoma[6]; y, segundo, la asunción por la mancomunidad de una pluralidad de competencias y servicios que hacen de ella una entidad multifuncional o integral, en ningún caso monofuncional.

Tanto la regulación como el fomento de estas mancomunidades especiales se justifican en las exposiciones de motivos de las distintas leyes reguladoras en atención a diferentes razones, como puedan ser: la demanda de una prestación de servicios más eficaz, y de mayor calidad, especialmente en los pequeños municipios; la necesidad de corregir las disfunciones del asociacionismo municipal espontáneo; la oportunidad de llevar a cabo una mejor vertebración del territorio y contribuir a un mayor desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones; la posibilidad de convertirlas en referencia básica para la implementación de políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la comunidad autónoma; o la preparación de futuras comarcas, respecto de las cuales estas mancomunidades especiales funcionarían como un paso intermedio.

La declaración como mancomunidad de interés autonómico no anula el carácter voluntario de la mancomunidad, que sigue siendo una entidad local de naturaleza asociativa. Ni la constitución de la mancomunidad, en origen una mancomunidad de régimen común, ni su incorporación a este régimen especial, es obligatoria para los municipios integrados en ella. Pero aun siendo esto cierto, también es verdad que, tanto sobre su régimen jurídico como sobre las competencias que ejerce y los servicios que presta, se produce una intervención mayor de la comunidad autónoma, que puede utilizarla para desarrollar políticas autonómicas. En tal sentido, resulta muy significativa su vincula-

[6] Con la excepción, como habremos de ver, de los casos extremeño y madrileño.

ción a demarcaciones territoriales autonómicas, así como la declaración manifiesta de que sirvan, en algunos casos, como un paso previo a una futura comarca, o a que ejerzan competencias que corresponderían a estas. Estas características hacen de ellas entidades ubicadas bajo el ámbito de las potestades de coordinación autonómicas, atenuando o condicionando la iniciativa municipal y limitando la autonomía local[7].

Al hilo de las consideraciones vertidas en el párrafo anterior, surge la pregunta, totalmente legítima, de hasta qué punto con estas mancomunidades las comunidades autónomas no están creando una alternativa a la comarca, si se quiere, una comarca blanda[8], ante las dificultades que pudieran estar encontrándose para la constitución de estas; lo que supondría una acusación grave si se considerara que con ello se están eludiendo los requisitos establecidos por la ley para la creación de las comarcas. Esta cuestión ya ha sido resuelta por el TC en su STC 105/2019, de 19 de septiembre, que habremos de abordar en páginas posteriores de este trabajo; aunque es cierto que es una sentencia que limita su enjuiciamiento al modelo valenciano.

El propósito del estudio que aquí se aborda es dar cuenta del estado de la cuestión de esta nueva institución o figura jurídica, que hemos dado en denominar mancomunidad de interés autonómico, ante la ausencia de una denominación común en la legislación autonómica. Como se ha expuesto, estas mancomunidades son declaradas o calificadas con expresiones distintas, según la comunidad autónoma de que se trate. No habiendo una denominación uniforme, hemos optado, a los efectos de este trabajo, por utilizar, a modo de expresión aglutinadora, la de mancomunidad de interés autonómico, en tanto nos parece que lo más característico de estas es la declaración o calificación de interés por la comunidad autónoma, que atrae sobre las mismas un régimen especial. También se utiliza a veces la expresión mancomunidad integral, con la que se evidencia la asunción de una pluralidad de competencias o servicios por la mancomunidad. Con ser esto cierto, no nos parece lo más caracterizador o diferenciador de estas mancomunidades especiales, pues también las mancomunidades de régimen común pueden ejercer varias competencias o prestar diversos servicios al mismo tiempo.

Habida cuenta de las limitaciones de espacio de un trabajo de estas características, nuestro análisis habrá de ser, necesariamente, de síntesis, máxime considerando el carácter reglamentista de la regulación establecida en algunas de estas leyes, que no nos será posible abordar con todo su detalle en estas páginas. La estructura que vamos a seguir es la de ir analizando uno por uno cada uno de los seis modelos existentes, siguiendo el orden cronológico de aprobación de sus leyes reguladoras, y centrándonos en las siguientes

---

[7] Sobre la autonomía local como límite a la coordinación administrativa, *vid.* J. C. Covilla Martínez, *Coordinación y autonomía en la Administración pública: fórmulas para superar la tensión entre la relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*, Thomson Reuters-Arazandi, Cizur Menor, 2019, pp. 1-306 (pp. 201-231).

[8] Empleamos la expresión comarca blanda para significar una entidad supramunicipal que se queda a medio camino entre la mancomunidad y la comarca. Esto es, una mancomunidad que, institucionalmente, tiene más peso que una mancomunidad de régimen común, pero menos que una comarca.

cuestiones: primero, la justificación del modelo; segundo, los requisitos necesarios para la declaración o calificación de una mancomunidad como mancomunidad de interés autonómico; tercero, las principales consecuencias o efectos de la aplicación de este régimen especial a las mancomunidades de municipios; y, cuarto, virtualidad práctica o realidad del modelo diseñado por el legislador. Al hilo de cada análisis iremos subrayando los rasgos comunes que vayamos detectando entre los distintos modelos, así como sus elementos diferenciadores, con un enfoque de Derecho comparado autonómico.

## 2. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DE CASTILLA Y LEÓN

### 2.1. Regulación y justificación del modelo

Mediante Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (en adelante Ley 1/1998) se aprueba la primera regulación legal de este tipo especial de mancomunidades en nuestro país, que esta viene a denominar mancomunidades de interés general[9]. Su régimen jurídico se establece, en un primer momento, en el art. 32 de dicha Ley, en una regulación bastante escueta[10], que, en realidad, lo difiere casi todo a normas posteriores. De este modo, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LORSERGO), cumple la función de completar el régimen de las mancomunidades de interés general; lo que hace en sus arts. 32 a 59, además de en su DA 8.ª, en una regulación que puede tildarse de reglamentista. Pese a todo, aun habría de desarrollarse más, mediante el Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General (en adelante Decreto 30/2015).

La Ley 1/1998 no recoge en su Exposición de Motivos una justificación específica para la introducción de este nuevo tipo de mancomunidades, pero sí atiende al fomento, en general, de las mancomunidades de municipios en Castilla y León, «para conseguir la eficaz prestación de los servicios que los ciudadanos de los pequeños municipios demandan con voluntad constante de aproximación a los niveles y calidades existentes en el

---

[9] El contexto en el que se aprueba esta ley ha sido estudiado en el trabajo de D. Fernández de Gatta Sánchez, «Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 296-297, 2005, pp. 33-86.

[10] La redacción originaria del art. 32 de la Ley 1/1998 era aun más concisa, hasta que es modificada por la DF 1.ª de la LORSERGO, que sustituye la denominación de mancomunidad de interés comunitario por la de mancomunidad de interés general, e introduce la distinción entre mancomunidades de interés general rurales y mancomunidades de interés general urbanas. Lo cierto es que al amparo de la regulación inicial no se llegó a declarar ninguna mancomunidad de interés comunitario, quedando esta sin aplicar, como se ha señalado en A. Calonge Velázquez, «Capítulo III. Una nueva expresión del asociacionismo municipal: las mancomunidades de interés general», en V. Merino Estrada y R. Rivero Ortega (dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-145 (p. 127).

medio urbano», entendiendo que estas, «por su capacidad de acomodación a las distintas necesidades reales, constituyen la fórmula idónea para la prestación de determinados servicios que, sin necesitar un marco organizativo superior, exceden de la capacidad individual de los municipios». En esta misma línea, la LORSERGO se marca como objetivo en su Exposición de Motivos «el fomento de fórmulas de gobierno y gestión de los servicios locales sustentadas en economías de escala y en la optimización de los recursos municipales, reorganizando las actuales mancomunidades y evitando, en todo caso, la creación de nuevas estructuras administrativas». Por último, el Decreto 30/2015 añade que, asumiendo como premisa lo útiles que han sido las mancomunidades tradicionales, «en la situación actual, donde los principios de suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria deben presidir todas las políticas locales, es necesario dar un paso más, y buscar vías más profundas y comprometidas de satisfacción de las necesidades municipales, ancladas en conceptos y presupuestos no siempre útiles o completamente eficaces frente a nuestra realidad actual».

## 2.2. Requisitos

Para poder ser declaradas mancomunidades de interés general por la consejería competente en materia de régimen local de la Administración autonómica, es necesario cumplir con tres tipos distintos de requisitos: los que las vinculan a la demarcación territorial autonómica; los establecidos en materia de personal; y los competenciales.

Comenzando por los primeros, la Ley 1/1998 exige que su ámbito territorial «concuerde sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales» (art. 32.1). Este requisito es concretado por la LORSERGO, que distingue entre mancomunidades de interés general rurales y mancomunidades de interés general urbanas (art. 32.5).

En lo que hace a las rurales, los municipios que quieran constituirse en mancomunidad para que esta se declare de interés general rural, habrán de ser municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes (art. 37.1) integrados en una unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural[11], o en varias unidades completas, siempre que se manifiesten a favor: o bien la mayoría de los que aglutinen más del 50 por 100 de la población global de los municipios integrados en cada una de las unidades; o bien los que reúnan el 70 por 100 de la población de cada una de las unidades, con independencia de su número (art. 38). Entendemos que el resto de municipios, los que no votasen a favor, aunque integrados en la unidad básica de ordenación y servicios, no formarían parte de la mancomunidad de interés general, dado que esta sigue siendo un ente asociativo y voluntario.

---

[11] Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rural son definidas en el art. 4 LORSERGO. El mapa de las mismas debe fijarse en una norma con rango de ley, aprobada por una mayoría de dos tercios, según dispone el art. 6.1 LORSERGO. A fecha de hoy, dicho mapa no se ha aprobado.

En lo que hace a las urbanas, los municipios que quieran constituirse en mancomunidad para que esta se declare de interés general urbana, habrán de ser municipios con población superior a 20.000 habitantes, unidos a los municipios de su entorno o alfoz[12], aunque sean de población inferior (art. 42.1), siempre que se manifiesten a favor al menos el municipio de mayor población y, como mínimo: o bien un tercio del resto de los municipios del área funcional estable[13]; o bien los municipios que representen un tercio de la población del área funcional estable excluidos los de más de 20.000 habitantes (art. 43.1).

El segundo orden de requisitos para ser declarada mancomunidad de interés general son los que se establecen en materia de personal, recogidos en el art. 33.2 LORSERGO, sin distinguir el tipo de mancomunidad. En síntesis, son los siguientes: *a)* no dotarse de personal eventual ni de personal directivo; *b)* que, durante los cinco años siguientes a la declaración, los municipios no incrementen ni los gastos de personal propio ni los gastos como aportación al personal de la mancomunidad, y *c)* que, durante los tres años siguientes a la declaración, la mancomunidad no se dote de personal propio mediante oferta de empleo.

El tercer tipo de requisitos son los competenciales, en los que, nuevamente, se vuelve a distinguir según el tipo de mancomunidad. Para las rurales hay una exigencia clara, que su cartera de servicios sea común y homogénea (arts. 32.2 de la Ley 1/1998, 37.4 y 41.1 LORSERGO); mientras que en el caso de las urbanas se dispone, con mayor libertad, que estas podrán incluir en sus estatutos, especialmente, aquellas competencias que se refieran al abastecimiento de agua, al saneamiento y depuración de aguas residuales, al transporte público intermunicipal de viajeros, y a la seguridad ciudadana, protección civil y extinción de incendios (art. 42.3 LORSERGO). Ni en un caso ni en el otro las leyes reguladoras, tampoco el reglamento de desarrollo, terminan por cerrar las competencias o servicios de estas mancomunidades, aunque sí sienten criterios (arts. 41.2, 45.1 LORSERGO y 4 del

---

[12] La LORSERGO emplea, pero no define, el término «alfoz». Si bien, lo utiliza como expresión equivalente a «municipios de su entorno», refiriéndose al entorno de un municipio principal. El Diccionario de la Real Academia Española lo define como «conjunto de diferentes pueblos que dependen de otro principal y están sujetos a una misma ordenación». En el trabajo de C. Estepa Díez, «El alfoz y las relaciones campo-ciudad en Castilla y León durante los siglos XII y XIII», *Studia historica. Historia medieval*, núm. 2, 1984, pp. 7-26 (p. 7), se revela su significado histórico. Según este autor, «en la historia de Castilla y León es habitual que cuando nos referimos a las ciudades o villas, se destaque la existencia de un marco territorial, la realidad de algo conocido como alfoz, término o territorio, de mayor o menor extensión y con más o menos complejidad en su entramado institucional. Un núcleo de población aparece así como centro de un territorio, existiendo por tanto una relación entre otros puntos y este, signada por su dependencia respecto al núcleo o centro principal y por la proyección de este sobre el territorio, que de esta manera se convierte en su ámbito de actuación».

[13] El área funcional estable es definida por el art. 8 LORSERGO. La concreción de cuáles sean las áreas funcionales estables de la comunidad autónoma debe llevarse a cabo mediante una norma con fuerza de ley, aprobada por una mayoría de dos tercios, según dispone el art. 8.4 LORSERGO. Dicha función la cumple la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Decreto 30/2015). Paradójicamente, el Decreto 30/2015 realiza una nueva remisión reglamentaria en esta materia (art. 4), sin que, hasta la fecha, nos conste que se haya dictado este último reglamento. Por tanto, la última palabra va a corresponder a los municipios asociados mediante la aprobación de los estatutos de la mancomunidad.

### 2.3. Efectos

La declaración de una mancomunidad como mancomunidad de interés general trae consigo la aplicación del régimen especial diseñado por las tres normas que hemos citado al comienzo. La LORSERGO es prolija en normas procedimentales, abordando la declaración de la mancomunidad de interés general (arts. 33, 38 y 43), la pérdida de la condición de tal (arts. 34 y 35), o la modificación, supresión o fusión de mancomunidades para constituirse en mancomunidades de interés general rural (art. 39). También se detiene en regular los órganos de estas mancomunidades (art. 36), su régimen de acuerdos (arts. 40 y 44), el personal (arts. 52-53), su régimen económico financiero (arts. 56-58) y las relaciones con la provincia (arts. 46-51). Muchas de estas cuestiones han sido objeto de desarrollo en el Decreto 30/2015.

No podemos detenernos en estas páginas en el análisis de este extenso régimen jurídico[14], aunque sí nos gustaría incidir en las medidas de fomento económico establecidas en el mismo. La primera consiste en la posibilidad, pues no se establece como un mandato, de que Administración autonómica y provincial establezcan en sus ayudas el carácter preferente de las mancomunidades de interés general rurales, llegando incluso a una financiación del 100 por 100 (art. 58.1 LORSERGO). La segunda consiste en el establecimiento por la Administración autonómica de una línea de cooperación económica local general destinada a las mancomunidades de interés general, de acuerdo con lo que prevean los presupuestos generales de Castilla y León para cada año; debiendo destinarse específicamente a las mancomunidades de interés general rurales una parte de la destinada al plan provincial de cooperación de obras y servicios (art. 58.2 LORSERGO). En nuestra opinión, la aplicación de estas normas queda tan abierta, que no compromete realmente, al menos no lo suficiente, la financiación de estas mancomunidades especiales ni por la comunidad autónoma ni por la provincia.

Para terminar, una última consecuencia de la aplicación de este régimen especial, exclusiva de las mancomunidades de interés general rural, es que estas, previo acuerdo de los municipios asociados, podrán solicitar su institucionalización como comarcas, lo que supondría, si el Gobierno autonómico es favorable a tal petición, la tramitación del correspondiente proyecto de ley por las Cortes de Castilla y León (arts. 32.4 de la Ley 1/1998 y 37.6 LORSERGO).

---

[14] La regulación de estas mancomunidades recogida en la LORSERGO ha sido, además, analizada con mayor profundidad en el trabajo antes citado de A. Calonge Velázquez, 2015: pp.127-145.

## 2.4. Virtualidad práctica

La implantación de este modelo ha sido abordada por el Consejo de Cuentas de Castilla y León en su Informe de fiscalización de 22 de noviembre de 2022, titulado «Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de Ordenación de Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales»[15]. Según se da cuenta en este, solo se han declarado cinco mancomunidades de interés general urbanas en la comunidad, además, recientemente[16], y no se ha declarado ninguna mancomunidad de carácter rural; sin que esta situación haya variado desde entonces, constituyendo el estado de cosas vigente[17].

En lo que hace a las urbanas, de las catorce áreas funcionales estables existentes en la comunidad autónoma, solo se han creado mancomunidades de este tipo en cinco[18]. En lo que hace a las rurales, la falta de aprobación por las Cortes de Castilla y León del mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales ha impedido su declaración[19], ya que, como se ha dicho, estas mancomunidades se vinculan a dichas unidades básicas[20].

Tampoco resulta muy esperanzadora la descripción que hace el Consejo de Cuentas de Castilla y León de la aplicación de las medidas de fomento económico de estas mancomunidades: las diputaciones provinciales de Burgos, León y Valladolid no han concedido las ayudas previstas en la LORSERGO para las mancomunidades de interés general integradas en su territorio; ninguna mancomunidad de interés general ha presentado solicitud de subvención a la Administración autonómica para el ejercicio 2020, mientras

---

[15] Puede accederse al citado Informe en el siguiente enlace web: *https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/analisis-efectos-aplicacion-ley-7-2013-ordenacion-servicios* (última consulta 03/04/2025), así como a la Nota Informativa emitida al respecto en el mismo día en este otro enlace: *https://www.consejodecuentas.es/c-cuentas/cm/facm/45114/84035-Nota%20informativa%20informe%20257.pdf* (última consulta 03/04/2025).

[16] La declaración de estas mancomunidades como mancomunidades de interés general urbanas se produce en el año 2020. Se trataría de las mancomunidades de Valladolid y Alfoz (BOCYL de 21 de enero de 2020), Benavente y Alfoz (BOCYL de 3 de septiembre de 2020), Medina del Campo y Alfoz (BOCYL de 16 de noviembre de 2020), Zamora y Alfoz (BOCYL de 26 de noviembre de 2020), y León y Alfoz (BOCYL de 30 de noviembre de 2020).

[17] Según hemos podido confirmar tras formular solicitud de acceso a la información pública, respondida mediante Orden de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León de 12 de marzo de 2025.

[18] Las dificultades para la constitución de mancomunidades de interés general urbanas se apuntan tempranamente en el trabajo de T. Medina Arnáiz, «Capítulo IV. Las mancomunidades en Castilla y León», en V. Merino Estrada y R. Rivero Ortega (dir.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-145 (p.167), donde se contrasta la realidad y la solución legal.

[19] A fecha de hoy, sigue sin haberse aprobado dicho mapa por el parlamento castellanoleonés, según hemos podido confirmar con la información obtenida de la solicitud de acceso a la información pública respondida mediante Orden de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León de 12 de marzo de 2025.

[20] La dependencia del modelo establecido por la LORSERGO de desarrollos posteriores, que condicionan su efectividad, fue apuntada ya en el trabajo de L. Heredero Ortiz De La Tabla, «Capítulo II. Un nuevo modelo de prestación de servicios en el territorio de Castilla y León. Consideraciones sobre la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio», en V. Merino Estrada y R. Rivero Ortega (dir.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 77-109 (pp. 108-109).

que para 2021 solo presentaron solicitudes las de León y Alfoz, y Medina del Campo y Alfoz, si bien respecto a esta última se ha iniciado el procedimiento para declarar la pérdida del derecho al cobro de la subvención.

## 3. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMARCAL DE ARAGÓN

### 3.1. Regulación y justificación del modelo

Es la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante Ley 7/1999) la que implanta la regulación de las mancomunidades de interés comarcal en esta comunidad autónoma, mediante un solo precepto, el art. 86, en contraste con el extenso desarrollo normativo del modelo castellanoleonés. A su vez, debe decirse que, sin perjuicio de que esta sea su primera regulación legal, esta tiene como antecedente el Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales, cuyo art. 6 ya preveía la posibilidad de declarar el interés comarcal de una mancomunidad[21].

En el Preámbulo de la Ley 7/1999, tras justificar la regulación general de las mancomunidades que esta viene a abordar, se subraya «el papel de las mancomunidades de interés comarcal, como antecedentes y preparación de futuras comarcas». Nada más hay que añadir, queda claro el objetivo del legislador a este respecto, que la propia denominación de estas mancomunidades no oculta. Se conciben en todo caso como paso previo a la creación de una comarca en el ámbito territorial de la mancomunidad.

### 3.2. Requisitos

Los requisitos para la calificación de una mancomunidad como de interés comarcal se definen en los apartados 1 y 2 del art. 86 de la Ley 7/1999, y son los siguientes: la importancia de los fines mancomunados, la capacidad de gestión de la mancomunidad, la adecuación del ámbito territorial de esta a la delimitación comarcal aprobada, y la presentación de un programa de actuación[22]. Todo lo cual deberá justificar, dice la ley, su calificación como mancomunidad de interés comarcal, que queda sujeta, dada la formulación legal que se hace de los requisitos exigidos, casi a la entera discrecionalidad de la Diputación General de Aragón[23], que es a quien se debe solicitar la calificación.

---

[21] De hecho, la declaración de interés comarcal de seis de las siete mancomunidades de este tipo que han existido en la comunidad autónoma tiene lugar al amparo de dicho Decreto.

[22] Estos requisitos son, en esencia, coincidentes con los que ya se establecían en el art. 6 del Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales.

[23] La Diputación General de Aragón es la denominación que recibe en esta comunidad autónoma el gobierno de esta (art. 32 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

De estos requisitos, como decimos, solo el de la adecuación del ámbito territorial de la mancomunidad a la delimitación comarcal aprobada es de carácter reglado, encontrándose en la actualidad definida en el Anexo del Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón.

Merece la pena, por otra parte, detenerse en la exigencia de la presentación, con la solicitud de calificación, de un programa de actuación, que es objeto de desarrollo por el citado art. 86. Siendo únicamente preceptiva la presentación de dicho programa, el precepto permite que pueda incluirse en el mismo un compromiso del ejercicio de la iniciativa para constituirse en comarca, así como la asunción con carácter provisional de las competencias, servicios y medios que le corresponderían una vez se convierta en esta, todo ello para facilitar, dice la ley, el inmediato funcionamiento de la entidad comarcal tan pronto como pudiera aprobarse la ley de creación de la misma (art. 86.2). El propósito del legislador, como puede observarse, es claro.

### 3.3. Efectos

La calificación de una mancomunidad como mancomunidad de interés comarcal tiene como consecuencia la aplicación de una serie de reglas especiales establecidas en los apartados 3 y 4 del art. 86 de la Ley 7/1999.

La primera, que es la medida de fomento económico prevista por esta ley para este tipo especial de mancomunidades, sin perjuicio de las que para todas ellas se establecen en el art. 83, consiste en el derecho de formalizar convenios con la Diputación General de Aragón, de duración plurianual o indefinida, que garanticen la percepción estable de aportaciones para el funcionamiento y mantenimiento de los servicios mancomunados (art. 86.3). Resulta positivo su articulación como un derecho, por tanto, exigible ante los tribunales, no siendo una opción del Gobierno aragonés. La duración de estos convenios garantiza, además, cierta estabilidad a la financiación de estas mancomunidades, lo que es importante si se quiere que realmente funcionen. Por supuesto, en qué quede luego el montante de estas aportaciones es otra cosa, pero aun así la formulación de esta medida nos parece más que acertada.

Una segunda regla consiste en la posibilidad de asumir delegaciones de competencias (art. 86.3). No se dice más que esto en este precepto, debiéndose acudir a los arts. 96 y ss. de la misma ley, en los que se regula la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la comunidad autónoma a las entidades locales de su territorio. Entre estas se incluye expresamente a la mancomunidad de interés comarcal [art. 97.1.*b)*], como entidad que puede ser beneficiaria no solo de delegaciones de competencias (art. 100.1) sino también de transferencias de estas y de encomiendas de gestión (art. 103.1). Tiene todo el sentido este planteamiento si se piensa en el carácter que el legislador quiere dar a estas mancomunidades especiales, concebidas como estación de paso en el trayecto hacia la comarca.

De hecho, una tercera regla, concretada en la DA 2.ª del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, es la posibilidad de hacerse cargo provisionalmente de las competencias, servicios y medios que corresponderían a una futura comarca. No obstante, para que se aplique esta regla no basta con la declaración de mancomunidad de interés comarcal, sino que debe formalizarse a su vez por la mancomunidad la iniciativa para la creación de la comarca[24].

La cuarta y última regla es la obligación que tienen la Diputación General de Aragón y las Diputaciones Provinciales de dar participación a estas mancomunidades en los programas y actuaciones que vayan a realizar en su ámbito, pudiendo asumir estas las funciones de Consejo consultivo comarcal (art. 86.4). Este es regulado por la DA 3.ª del Decreto Legislativo antes citado, que dispone que, «en tanto no se generalice la implantación de la comarca como entidad local en todo el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, podrán constituirse Consejos consultivos comarcales respecto de aquellas zonas en las que no exista entidad local comarcal». A estos se podrán someter los asuntos de interés supramunicipal que, por su trascendencia, sea aconsejable su conocimiento, debate e informe, y se deberá someter la participación en aquellos procedimientos administrativos en los que, viniendo exigida por una disposición legal o reglamentaria la participación de la comarca, aún no se hubiera creado.

### 3.4. Virtualidad práctica

Paradójicamente, el que hoy no existan ya mancomunidades de interés comarcal en Aragón denota el éxito, al menos, de las que se crearon, en tanto sirvieron a su propósito, el de canalizar la creación de comarcas. Una vez comarcalizado todo el territorio de Aragón, estas mancomunidades han perdido su razón de ser. Téngase en cuenta que, como reza el art. 86.5 de la Ley 7/1999, no procede la constitución de mancomunidades de este tipo una vez se haya constituido en su territorio una comarca por Ley de Cortes de Aragón.

El proceso de comarcalización de Aragón terminó en el año 2019, con la aprobación de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central, a la que precedió la Mancomunidad central de Zaragoza, mancomunidad de interés comarcal. Esta mancomunidad no incluía al municipio de Zaragoza, que ahora sí se integra en la Comarca Central.

Examinadas las 32 leyes de creación de las comarcas restantes[25], aprobadas entre los años 2000 y 2003, hemos podido constatar que, según consta en los preámbulos de las

---

[24] El art. 7.1.*b)* del Decreto Legislativo contempla a las mancomunidades de interés comarcal entre las entidades que pueden plantear la iniciativa para la creación de la comarca.

[25] Con ayuda del compendio legislativo Comarcas de Aragón (marzo de 2007), editado por el Gobierno de Aragón y disponible en internet en la siguiente dirección: *https://www.boa.aragon.es/pdf/LibroComarcas.pdf* (última consulta: 3 de abril de 2025).

mismas, al menos seis de estas comarcas tuvieron su origen en la existencia previa de una mancomunidad de interés comarcal[26]; si bien, su declaración se produce al amparo de la regulación reglamentaria que precedió a la Ley 7/1999[27].

Por tanto, en resumidas cuentas, de las 33 comarcas existentes en Aragón, siete han partido de una mancomunidad de interés comarcal previa. Ahora bien, de estas siete, solo una, la Comarca Central, se creó bajo la vigencia de la Ley 7/1999, encontrando las otras seis su fundamento en el reglamento precedente.

## 4. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMUNITARIO DE LA RIOJA

### 4.1. Regulación y justificación del modelo

La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja (en adelante Ley 1/2003) da carta de naturaleza a las mancomunidades de interés comunitario de esta comunidad autónoma uniprovincial, en los arts. 60 a 63 de la misma. Se trata de una regulación bastante sencilla y contenida, aproximándose en este aspecto al modelo aragonés; aunque en este caso se desarrolle a lo largo de cuatro artículos, además de la existencia de otras diferencias que haremos ver en nuestro análisis.

El Preámbulo de la Ley 1/2003 parte de la utilidad conocida de las mancomunidades tradicionales, que permite contrarrestar lo que llama la «debilidad constitutiva» de la mayoría de los municipios riojanos, por lo que la ley apuesta por ellas, en tanto han «demostrado con creces su funcionalidad por su carácter voluntario y su flexibilidad para ajustarse al nivel territorial que requiera la ejecución de las obras o servicios locales».

A partir de ahí el Preámbulo incide en las mancomunidades de interés comunitario, que entiende «constituyen un elemento director y correctivo» de la «espontaneidad asociativa municipal que, a la postre, puede resultar disfuncional», concibiéndolas, además, como «un anticipo de futuras estructuras organizativas de ámbito supramunicipal, que podrán asumir las funciones que corresponderían a una entidad comarcal».

### 4.2. Requisitos

Como requisitos para que la mancomunidad se declare de interés comunitario, la Ley 1/2003 establece los tres siguientes: primero, que el ámbito territorial de la manco-

---

[26] Además de la Comarca Central, las seis comarcas que tienen su origen en una mancomunidad de interés comarcal son las siguientes: Comarca del Alto Gállego, Comarca de Tarazona y el Moncayo, Comarca del Cinca Medio, Comarca de Somontano de Barbastro, Comarca de La Litera/La Llitera, y Comarca de Sobrarbe.

[27] A diferencia de la Mancomunidad central de Zaragoza, cuya declaración de interés comarcal sí se fundamenta en la Ley 7/1999, las mancomunidades de interés comarcal que están en el origen de estas otras comarcas encuentran su fundamentación en el precedente Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales.

munidad coincida de forma sustancial con el de una de las áreas delimitadas en el mapa de demarcación territorial de La Rioja; segundo, que la mancomunidad a declarar de interés comunitario haya venido funcionando de manera efectiva como mancomunidad durante al menos un año (art. 60); y, tercero, que, junto con la solicitud de la declaración de interés comunitario a la Administración autonómica, se presente un programa de actuación, en el que se determinen los objetivos que se persiguen así como las competencias y servicios a desarrollar por la mancomunidad, indicando los plazos y recursos previstos para ello (art. 62.1).

Debemos detenernos un poco más en el primero de estos requisitos, con el fin de realizar un par de matizaciones: la primera, que el mapa de demarcación territorial delimitador de las áreas a las que deben vincularse estas mancomunidades se regula en los arts. 64 a 66 de esta misma Ley, que exige su aprobación mediante ley del Parlamento de La Rioja (art. 65.4); la segunda, que, en tanto este mapa no sea aprobado por el Parlamento, la Ley 1/2003 permite la declaración de interés comunitario de la mancomunidad, aunque no concurra el requisito de su vinculación al área territorial correspondiente, aun no delimitada, siempre que se constate la concurrencia del resto de requisitos, y se justifique el especial interés en la asunción de determinadas funciones, servicios o medios por la mancomunidad (DF 2.ª).

### 4.3. Efectos

La Ley 1/2003 regula en su art. 62 el procedimiento para declarar de interés comunitario a una mancomunidad, que se inicia mediante solicitud dirigida por esta a la consejería competente en materia de régimen local. La declaración de interés comunitario tiene varias consecuencias para la mancomunidad, determinando, como es sabido, la aplicación de un régimen especial, que, en este caso, es bastante limitado, máxime si se compara con los modelos de mancomunidades especiales analizados en los apartados anteriores.

La primera consecuencia se produce en el plano competencial, siendo así que la propia declaración va a determinar el ámbito funcional de la mancomunidad, aunque deberá hacerlo de conformidad con el programa de actuación propuesto por la mancomunidad al presentar su solicitud; pudiendo, además, esta asumir algunas de las competencias, servicios y medios que corresponderían a una comarca (art. 61).

La segunda consecuencia es el derecho a recibir por parte de la Administración autonómica un especial asesoramiento y apoyo a la constitución y funcionamiento de la mancomunidad de interés comunitario (art. 63.1).

Finalmente, un tercer efecto de la declaración de interés comunitario es la obligación que tiene el Gobierno de La Rioja de apoyar el proceso de organización y puesta en marcha de estas mancomunidades, mediante el establecimiento de un programa específico de concesión de ayudas a las inversiones y a los gastos de funcionamiento

de esta, en atención a las necesidades que se deriven de los servicios efectivamente gestionados (art. 63.2). Se trata de la típica medida de fomento económico que hemos visto en otros modelos de mancomunidades especiales, que debe valorarse favorablemente en tanto se configura como una obligación, no como una opción, del Gobierno autonómico.

### 4.4. Virtualidad práctica

La comunidad autónoma de La Rioja no ha procedido a declarar de interés comunitario ninguna mancomunidad, por lo que esta figura permanece inédita en la región. No se aprobó el mapa de demarcación territorial que la Ley 1/2003 establece como presupuesto para declarar de interés comunitario una mancomunidad, ni se hizo uso tampoco de la opción prevista en la DF 2.ª de esta, que permite llevar a cabo la declaración prescindiendo de este requisito, en tanto no se haya aprobado el mapa[28].

Siendo esto así, estaríamos ante el modelo menos exitoso de los seis que se analizan en este trabajo, considerando no solo su inaplicación práctica, sino lo más de veinte años transcurridos desde su aprobación por el legislador autonómico.

## 5. LAS MANCOMUNIDADES INTEGRALES DE EXTREMADURA

### 5.1. Regulación y justificación del modelo

La primera regulación de las mancomunidades integrales de Extremadura se produce mediante el Decreto 74/2008, de 25 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para las mancomunidades integrales de municipios de Extremadura[29]. Si bien, con la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (en adelante Ley 17/2010), actualmente vigente, esta regulación se consolida y adquiere rango legal, sentándose su régimen jurídico específico respecto de las mancomunidades de régimen común.

Este debe ser completado con el Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que viene a desempeñar la importante función de concretar algunos requisitos que la

---

[28] Esta información ha sido contrastada tras formular solicitud de acceso a la información pública respondida mediante Resolución 230/2025, de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación de La Rioja de 11 de marzo de 2025.

[29] El cual ya preveía, en su art. 1, los requisitos para que una mancomunidad fuera calificada como integral, así como el procedimiento para ello; regulación esta que, en gran medida, es asumida por la Ley 17/2010, en una línea de continuidad.

Ley 17/2010 no ha terminado de definir, al considerar más oportuno sujetarlos a cifras de cuantías variables[30].

La Ley 17/2010 no opta por establecer una sección o capítulo específico dedicado a la regulación de estas mancomunidades especiales, sino que va integrando sus especificidades dentro del régimen común de las mancomunidades, salvo en lo que hace a la regulación de los requisitos para adquirir la calificación de mancomunidad integral y su procedimiento, y las causas para la pérdida de dicha condición y el procedimiento respectivo, que sí cuentan con un capítulo propio en la ley, el III del Título I (arts. 19-24).

La Exposición de Motivos de esta destaca lo satisfactoria que ha sido la experiencia de las mancomunidades de municipios en Extremadura, en tanto «han ayudado a los municipios a prestar servicios en común y de forma más eficiente». No obstante, sin desconocer esta realidad de las mancomunidades tradicionales, pone el acento en determinadas mancomunidades que «se han configurado de hecho como especiales instrumentos de cooperación que, bajo la premisa de esa prestación de servicios, constituyen en realidad una decidida herramienta de mejor y más adecuada vertebración del territorio, así como para el desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones», al amparo del hoy derogado Decreto 74/2008, de 25 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para las mancomunidades integrales de municipios de Extremadura[31].

Esta experiencia inicial con las mancomunidades integrales puso de manifiesto, dice el legislador, «la necesidad de dotar de un ámbito complementario y específico de regulación que les sea propio, potenciando su existencia y dotándolas, con pleno respeto a su autonomía propia, de las normas básicas que permitan su estructuración como entidades funcionales, de gestión eficaz, cercanas al ciudadano y capaces de dar satisfacción rápida y precisa a sus necesidades, dentro del ámbito competencial que evidentemente les es propio».

Con la mancomunidad integral, Extremadura busca proveeerse de «un instrumento con vocación de permanencia, a través del cual municipios y entidades locales menores colindantes en lo territorial y que comparten una realidad económica, social y cultural,

---

[30] El cierre de estos requisitos se establece en un primer momento en el Decreto 118/2012, de 29 de junio, por el que se regulan las bases para la distribución del fondo de cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura, y se procede a la primera convocatoria. Este es derogado por el Decreto 37/2018, de 3 de abril, por el que se regulan las bases para la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura, que viene a desempeñar la misma función. No obstante, el que sucede a este, el Decreto 39/2021, de 16 de julio, por el que se regulan las bases para la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de municipios de Extremadura, ya no concreta los requisitos para ser calificada como mancomunidad integral, correspondiendo a partir de entonces dicha función al citado Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

[31] En base a este Decreto se declararon ya en aquel momento un total de 20 mancomunidades integrales, según Resolución de 11 de junio de 2008, del Consejero de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, por la que se califican Mancomunidades Integrales de Extremadura (*Diario Oficial de Extremadura,* núm. 117, de 18 de junio de 2008).

o una tradición propia común, puedan estructurar en conjunto la prestación de sus servicios, de una parte, y las políticas de desarrollo y promoción de sus poblaciones, compatibilizándolas con las singularidades y especificidades de los diferentes territorios de nuestra Comunidad Autónoma».

### 5.2. Requisitos

Un aspecto característico de las mancomunidades extremeñas, que no es específico de las mancomunidades integrales, es que admite la integración en las mismas no solo de municipios sino también de entidades locales menores[32]. Hacemos esta consideración previa a los efectos de que se entiendan las referencias que hagamos a las mismas en estas páginas.

Por otra parte, debe destacarse también que la mancomunidad integral de Extremadura no se vincula al establecimiento de una demarcación territorial autonómica previa, lo que supone una diferencia significativa respecto de la mayoría de modelos analizados en este trabajo, que solo volveremos a ver en el caso de Madrid.

Los requisitos para que una mancomunidad sea calificada como integral en Extremadura se establecen en el art. 19.2 de la Ley 17/2010, aunque algunos de ellos, como ya hemos apuntado antes, requieren de concreción reglamentaria (DF 2.ª)[33]. A efectos de facilitar su exposición y análisis, procedemos a ordenarlos y sistematizarlos de la siguiente manera: primero, requisito de la continuidad territorial; segundo, requisito de la identidad común; tercero, requisito poblacional; cuarto, requisito del mínimo de entidades asociadas; quinto, requisito competencial; y sexto, requisito de personal.

El primer requisito, que es el de la continuidad territorial, consiste en que la totalidad de los términos de los municipios y entidades locales menores integrantes de la mancomunidad integral se incluyan en un ámbito geográfico continuo[34].

La identidad común como segundo requisito se refiere a que los municipios y entidades locales menores que formen parte de la mancomunidad integral, deben compartir

---

[32] Así, el art. 3.3 de la Ley 17/2010 dispone que, «en el ámbito de sus competencias», las entidades locales menores tienen el «derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades, de las que formen parte al menos dos municipios», previa autorización de su municipio matriz.

[33] La DF 2.ª de la Ley 17/2010 deriva al desarrollo reglamentario, por un lado, la determinación del número mínimo de municipios y población que habrá de exigirse a una mancomunidad para ser calificada como integral, por otro, el desarrollo y modificación de las áreas y servicios que efectivamente han de ser prestados por la mancomunidad integral a los municipios y entidades locales menores prestados a ella. Pese a la dicción legal, esta última habilitación no deja el mismo margen al desarrollo reglamentario, pues el legislador establece cuáles han de ser dichas áreas competenciales [art. 19.2.*g)*].

[34] La Ley 17/2010 establece como excepción a esta continuidad los supuestos de entidades locales menores cuyo municipio matriz no esté integrado en la mancomunidad, los casos de enclaves territoriales de un municipio dentro de otro o los de entidades locales que tengan una configuración o delimitación geográfica particular [art. 19.2.*c)*].

entre sí una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea.

El tercero, que es el requisito poblacional implica que las poblaciones de los municipios y entidades locales menores asociados, de conformidad con los datos de población aprobados por el Instituto Nacional de Estadística, deberán sumar conjuntamente la cifra que se establezca en cada momento mediante norma reglamentaria[35].

El cuarto requisito se refiere al mínimo de entidades asociadas, de tal modo que la mancomunidad integral deberá estar formada por el número mínimo de municipios o entidades locales menores que se establezca reglamentariamente[36], sin que estos puedan estar a la vez en más de una mancomunidad integral.

El quinto requisito, que hemos denominado el requisito competencial, se compone, a su vez, de dos requisitos cumulativos: primero, que la mancomunidad preste efectivamente servicios al menos a la mitad de los municipios o entidades locales menores asociados, o, alternativamente, a un número inferior que represente, al menos, a la mitad de la población; segundo, que preste estos servicios en un número no inferior a tres de las áreas competenciales determinadas por la ley[37], atendiendo también, en su caso, al posible desarrollo reglamentario[38].

---

[35] El art. 2 del Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cifra en estos momentos el mínimo de población en 4.000 habitantes, lo que supone una disminución del número que establecían las normas anteriores (6.000 habitantes el Decreto 37/2018, 9.000 habitantes los Decretos 118/2012 y 74/2008).

[36] El art. 3 del Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, establece un mínimo de seis entidades locales para que la mancomunidad pueda ser calificada como integral. El mínimo es el mismo que ya estableciera el Decreto 37/2018, pero no en los Decretos 118/2012 y 74/2008, que exigían un mínimo de siete entidades locales.

[37] La Ley 17/2010 determina en su art. 19.2.*g)* las siguientes áreas competenciales: urbanismo; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; infraestructura viaria y otros equipamientos; protección civil, prevención y extinción de incendios; información y promoción turística; protección de la salubridad pública y sostenibilidad medioambiental; deporte y ocupación del tiempo libre; cultura; participación ciudadana en el uso de las TICS; evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata de personas en situación de riesgo de exclusión social. Debemos decir aquí que la redacción vigente de este apartado no es la originaria del texto legal, sino que obedece a la reforma del régimen de las mancomunidades de municipios que provocó la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Para adaptarse a esta, que, recordemos, obligó a ceñir las competencias de las mancomunidades de municipios a la realización de obras y prestación de servicios necesarios para el ejercicio de competencias del art. 25 LBRL y la prestación de servicios del art. 26 LBRL, se reformó la letra *g)* del art. 19.2 de la Ley 17/2010, y se suprimió la letra *a)* del mismo; lo que se llevó a cabo mediante el Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

[38] El art. 19.2.*g)* de la Ley 17/2010 ha sido desarrollado por el art. 4 del Decreto 10/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen determinados requisitos mínimos para la calificación como integral de una mancomunidad de municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de conformidad con la habilitación a desarrollar y modificar dichas áreas y servicios que establece la Ley 17/2010 (DF 2.ª). No obstante, es poco lo que

Como sexto y último requisito, se establece una exigencia relativa al personal de la mancomunidad integral, según la cual esta deberá poseer plantilla de personal propio a su servicio, con dedicación plena a ella.

### 5.3. Efectos

La calificación de una mancomunidad como integral trae consigo la aplicación de un régimen especial, que, como ya se ha apuntado, no se encuentra regulado en un apartado específico de la Ley 17/2010, sino disperso a lo largo de su articulado, al hilo de la regulación general que hace el legislador de las mancomunidades de régimen común. Si bien no podemos detenernos aquí en ellas, sí debemos señalar al menos cuáles son las cuestiones objeto de regulación especial, que serían las siguientes: convocatoria de la sesión constitutiva (art. 17.2); sesiones de los órganos colegiados (art. 28); Comisión Especial de Cuentas (art. 33.4); Comisiones Informativas (art. 34); selección del personal (art. 43); situación del personal en caso de disolución (art. 44); medidas de fomento (arts. 51 y 64); incorporación de municipios a las mancomunidades integrales (arts. 54 y 55); convenios de cooperación entre mancomunidades integrales (art. 59.3); y relaciones entre la comunidad autónoma y las mancomunidades integrales (arts. 61-63).

Sí debemos detenernos, no obstante, en algunas de las medidas de fomento de la mancomunidad integral, pues constituyen, a nuestro modo de ver, el aspecto más interesante de este régimen jurídico.

La primera a destacar es la obligación que tienen tanto la Administración autonómica como las diputaciones provinciales, de prestar especial asesoramiento y apoyo a las mancomunidades integrales, incluyendo el proceso de reconocimiento como mancomunidad integral (art. 64.1). Esta asistencia, que no es económica, sino meramente técnica, se completa en la Ley 17/2010 con la posibilidad de que la Administración autonómica convoque ayudas que tengan por objeto apoyar el proceso de constitución y puesta en marcha de las mancomunidades integrales, cubriendo inversiones y gastos de funcionamiento, en proporción a los servicios efectivamente gestionados por estas (art. 64.2).

Una segunda medida de fomento que debe subrayarse es la posibilidad de que las obras y servicios propuestos por las mancomunidades integrales sean considerados prioritarias en los planes y programas de inversión provinciales y autonómicos (arts. 64.3 y 51.2).

Y, finalmente, sin duda la medida de fomento más importante es la prevista en el art. 51.5 de la Ley 17/2010, que prevé la obligación para la comunidad autóno-

---

añade el reglamento de desarrollo, siempre dentro del margen fijado por el legislador: vigilancia de actividades y usos en lagos y montes; programas de protección a la infancia y a las familias; y desarrollo económico y social.

ma de crear un Fondo Regional de Cooperación para Mancomunidades Integrales, cuya cuantía se establecerá con carácter anual a través de la Ley de Presupuestos de Extremadura y cuyos criterios de distribución se determinarán reglamentariamente [39].

## 5.4. Virtualidad práctica

La valoración de la aplicación de la Ley 17/2010, en lo que hace a la implantación de las mancomunidades integrales, debe considerarse bastante positiva, en tanto de las 58 mancomunidades de municipios existentes en estos momentos en Extremadura [40], 30 son mancomunidades integrales [41], lo que nos parece un número bastante elevado [42]; máxime si se compara con el resultado arrojado por los otros modelos autonómicos estudiados en este trabajo.

Posiblemente, su éxito se explique, principalmente, por la continuidad de su fondo de cooperación [43], aunque también puede haber influido la flexibilidad en los requisitos para la calificación de la mancomunidad como integral. Primero, no vinculándolos a una demarcación territorial determinada; segundo, estableciendo algunos de ellos mediante norma reglamentaria, lo que ha facilitado su modificación cada vez que ha sido preciso.

---

[39] Las bases para la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura han sido objeto de sucesivas regulaciones, las establecidas en el Decreto 74/2008, de 25 de abril, que lo creó, Decreto 118/2012, de 29 de junio, Decreto 37/2018, de 3 de abril, y el actualmente vigente, Decreto 39/2021, de 16 de julio.

[40] Tomo el dato del Registro estatal de Entidades Locales, consultado a 14 de febrero de 2025.

[41] Dato proporcionado por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Extremadura mediante Resolución de 28 de febrero de 2025, en respuesta a solicitud de acceso a la información pública. Debe precisarse, no obstante, que, de estas 30 mancomunidades integrales, 20 son fruto de la regulación previa a la Ley 17/2010, como ya hemos apuntado en una nota a pie de página anterior. Si bien, la gran mayoría no modificarían sus estatutos para adaptarse al régimen de las mancomunidades integrales hasta la entrada en vigor de la Ley 17/2010.

[42] También es este el balance que se hace en el trabajo de F. J. Durán García, «Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 14, 2020, pp. 161-179 (pp. 174-178), en tanto reconoce la continuidad en la estrategia territorial desarrollada por diferentes gobiernos autonómicos, partiendo de una misma ley, y apostando por las mancomunidades integrales; mostrándose, no obstante, crítico este autor con el modelo implantado, dada su posición más favorable a la fusión de municipios. Una visión más positiva de la institución puede observarse en el libro de J. F. Barroso Márquez, *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura,* Dykinson, Madrid, 2024, pp. 1-164 (pp. 102-117), donde, partiendo de un estudio empírico, se valora la utilidad de estas mancomunidades como un instrumento al servicio de la solidaridad intraterritorial, que se logra, principalmente, mediante la financiación autonómica aportada desde su fondo de cooperación específico.

[43] En tal sentido, *vid.* F. J. Durán García, 2020, p. 177.

## 6. LAS MANCOMUNIDADES DE ÁMBITO COMARCAL DE VALENCIA

### 6.1. Regulación y justificación del modelo

El examen de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 21/2018) nos descubre que esta es, en gran medida, un trasunto de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, adoptándose, en lo que hace a la regulación de las mancomunidades, tanto su estructura como una parte significativa de sus opciones regulatorias. De este modo, la ley valenciana tampoco dedica un capítulo o título específico a las mancomunidades de ámbito comarcal, sino que va introduciendo las soluciones diseñadas para las mismas a lo largo de su articulado, como especialidades a las establecidas para las mancomunidades de régimen común. Igual que la ley extremeña lo que sí hace es dedicar un apartado propio, el Título III de la Ley 21/2018 en este caso, a la regulación de la calificación y pérdida de la condición de mancomunidad de ámbito comarcal, incluyendo los procedimientos respectivos (arts. 12-17).

Pese a ello existen diferencias en el régimen jurídico de estas mancomunidades, además de no ser del todo coincidentes los requisitos que se exigen para ser declarada mancomunidad de ámbito comarcal, que, debe añadirse, aparecen cerrados en la propia ley, sin necesidad de acudir a remisiones reglamentarias, como sucedía en la ley de Extremadura. A este respecto, debe destacarse el que estas mancomunidades especiales valencianas sí que están ligadas a una demarcación territorial predeterminada por la comunidad autónoma, lo que ya hemos visto que no ocurre en el caso extremeño.

Otra diferencia notable, aunque predicable de todas las mancomunidades de municipios valencianas, no solo de las de régimen especial, es que el legislador autonómico ha optado por configurarlas como entidades locales territoriales (art. 2.2 de la Ley 21/2018).

Finalmente, debe apuntarse que la Ley 21/2018 fue cuestionada mediante un recurso de inconstitucionalidad, que vino a resolver la STC 105/2019, de 19 de septiembre[44], alegándose en el recurso, entre otras cuestiones, que estas mancomunidades de ámbito comarcal eran en realidad comarcas encubiertas, en las que se eludían los requisitos procedimentales de constitución de la comarca. Este y otros argumentos de inconstitucionalidad fueron rechazados por el TC, que salvó de este modo la constitucionalidad del modelo de mancomunidades especiales valenciano, al entender que no había identidad entre estas y la comarca.

Los recurrentes alegaban que los preceptos impugnados llevaban a cabo una división comarcal encubierta de la comunidad autónoma, eludiendo lo previsto en el art. 65 del Estatuto de Autonomía valenciano (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado por Ley Orgánica 1/2006, de

[44] El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 2.3, 12, 13 a 17, 36, 50 (apdos. 2, 3, 4 y 5), la DT única (párr. 2.º), y el Anexo de la Ley 21/2018.

10 de abril), que exige ley aprobada por mayoría de dos tercios. Este argumento parte del entendimiento de que la Ley 21/2018 lo que pretende es asimilar estas nuevas mancomunidades de ámbito comarcal a las comarcas, pero evitando la aplicación de la normativa estatutaria y estatal, que impone requisitos procedimentales más rígidos para la creación de comarcas.

En su STC 105/2019, de 19 de septiembre, el Constitucional trae a colación tanto su doctrina sobre la comarca como ente dispositivo carente de garantía constitucional, como la relativa a las diferencias de naturaleza jurídica entre comarcas y mancomunidades, concluyendo que no hay identificación en la ley impugnada entre las mancomunidades de ámbito comarcal y las comarcas del Estatuto de Autonomía valenciano, lo que le lleva a rechazar el motivo de impugnación. En la argumentación del Tribunal tiene especial peso el rasgo de la voluntariedad presente en la constitución de estas mancomunidades, así como en la determinación de sus competencias y en su regulación mediante los estatutos de la entidad; siendo también relevante el que para ser calificada como mancomunidad de ámbito comarcal no se exija la asociación de todos los municipios de una de las demarcaciones territoriales delimitadas en el Anexo, bastando con la mitad más uno [FJ 5.º*a)*].

Siguiendo con nuestra exposición, debemos apuntar que el Preámbulo de la Ley 21/2018 llama la atención sobre las mancomunidades de ámbito comarcal, al considerarlas una de las principales novedades de la norma. El legislador valenciano articula este nuevo tipo de mancomunidades como una pieza básica en una doble vertiente: por un lado, la de estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, así como para la participación de estos en los asuntos públicos; y, por otro, la de referencia básica para la implementación de las políticas y servicios del resto de Administraciones públicas de la comunidad autónoma valenciana.

Pese a esta segunda vertiente, el legislador autonómico entiende que el modelo de organización territorial que implanta debe ser plenamente respetuoso con el carácter asociativo de las mancomunidades. Por esta razón, afirma que las mancomunidades de ámbito comarcal siguen siendo entidades voluntarias, manteniendo los municipios valencianos la libertad de elección y adaptación a dicho modelo[45].

## 6.2. Requisitos

Los requisitos para que una mancomunidad sea calificada como mancomunidad de ámbito comarcal se establecen en el art. 12 de la Ley 21/2018. Como en el caso extreme-

[45] Pese a ello, se ha considerado que las mancomunidades de ámbito comarcal valencianas responden a políticas territoriales *top-down* (de arriba abajo), sin perjuicio de su convivencia con las mancomunidades clásicas, que responderían a un modelo *bottom-up* (de abajo arriba), lo que da lugar a un modelo mixto en la legislación valenciana, según se ha expuesto en J. C. Membrado Tena, J. Martín Cuba, G. Fansa y J. Hermosilla Pla, «Ordenación territorial supramunicipal de tipo *bottom-up* y *top-down* en España: el caso valenciano», *BAGE. Boletín de la Asociación Española de Geografía*, núm. 96, 2023, pp. 1-42 (p. 32).

ño, las mancomunidades valencianas, no solo las de ámbito comarcal, también admiten la integración en las mismas de entidades locales menores[46]. Estos requisitos pueden sistematizarse de la siguiente manera: primero, requisito de la demarcación territorial; segundo, requisito del mínimo de municipios asociados; tercero, requisito de los fines estatutarios; cuarto, requisito competencial; y, quinto, requisito de personal.

En lo que hace al primer requisito, la Ley exige que las entidades locales integrantes de la mancomunidad pertenezcan a la misma demarcación territorial [art. 12.2.*c)*]. Estas demarcaciones territoriales las fija el propio legislador autonómico en el Anexo final de esta misma Ley (art. 2.3).

Cabe, no obstante, excepcionar este requisito, pudiéndose autorizar por la Administración autonómica la adhesión a una mancomunidad de ámbito comarcal de municipios pertenecientes a otra demarcación territorial, previa la instrucción de un expediente en el que se justifiquen razones de continuidad geográfica y eficiencia en la gestión de servicios (art. 12.1).

El segundo requisito es que integren la mancomunidad al menos la mitad más uno de los municipios pertenecientes a la demarcación territorial [art. 12.2.*c)*], no pudiendo estos estar en más de una mancomunidad de ámbito comarcal al mismo tiempo (art. 12.1).

Como tercer requisito se exige que la mancomunidad determine expresamente en sus estatutos que asume entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local [art. 12.2.*a)*].

Un cuarto requisito es el competencial, según el cual la mancomunidad deberá gestionar actividades y servicios públicos por lo menos a la mitad de los municipios asociados, cuya población deberá sumar al menos la cuarta parte de la población total de los municipios integrantes de la mancomunidad, incidiendo las competencias de esta sobre una serie de materias determinadas por la ley [art. 12.2.*d)*][47]. Obsérvese que, a diferencia del modelo extremeño, no se ciñe el ejercicio de las competencias de la mancomunidad a un mínimo de materias, sino que parece optarse por la necesaria gestión de todas ellas, lo que conduce a un modelo más rígido.

Como quinto y último requisito, se exige en materia de personal que la mancomunidad posea plantilla de personal propio a su servicio y con dedicación plena a ella, in-

---

[46] Para que una entidad local menor forme parte de una mancomunidad de municipios deberá contar con la autorización del municipio matriz (art. 3.4 de la Ley 21/2018).

[47] El art. 12.2.*d)* de la Ley 21/2018 enumera las siguientes materias: sostenibilidad medioambiental, gestión de los residuos sólidos urbanos y del ciclo del agua; seguridad, policía local, guardería rural y emergencias; sanidad y bienestar social; cultura, juventud, educación y deportiva; fomento económico y desarrollo local; urbanismo, vivienda y ordenación del territorio; infraestructuras, dotaciones y equipamientos; participación ciudadana, igualdad, información y comunicación; contratación y gestión administrativa y modernización.

cluyendo los correspondientes puestos reservados a personal funcionario de habilitación nacional [art. 12.2.*b)*].

### 6.3. Efectos

Una vez una mancomunidad es calificada como mancomunidad de ámbito comarcal esto implica la aplicación de las reglas especiales establecidas para las mismas en la Ley 21/2018, que no se encuentran recogidas en un capítulo o título específico de esta, salpicando, más bien, el articulado del texto legal, como especialidades que se van introduciendo al hilo de la regulación de las mancomunidades de régimen común. Nos limitamos aquí a apuntar cuáles son las cuestiones que son objeto de esa regulación especial, tratándose de las siguientes: representación en los órganos colegiados (art. 20.4); comisiones informativas (art. 25); comisión especial de cuentas (art. 26.3); mesas de negociación colectiva en materia de personal (art. 31.8); personal funcionario con habilitación de carácter nacional (art. 32.3); medidas de fomento (arts. 36 y 50); racionalización técnica de la contratación (art. 38); adhesión de nuevos municipios a la mancomunidad (art. 41); coordinación de la mancomunidad por la comunidad autónoma (art. 49), y convenios de cooperación (art. 50.1).

Como hemos hecho en los casos anteriores, también aquí prestaremos especial atención a las medidas de fomento establecidas por la Ley 21/2018 (arts. 36 y 50). Estas pueden sintetizarse de la forma que haremos a continuación.

Primero, medidas de fomento no económicas, esto es, apoyo y asesoramiento de carácter técnico, que deberán prestar la Administración autonómica y las diputaciones provinciales (art. 50.2).

Segundo, medidas de fomento económicas, que podrán prestar, en los términos que reglamentariamente se determinen, la Administración autonómica y las diputaciones provinciales, al proceso de constitución y puesta en marcha de estas mancomunidades; incluyendo, en su caso, un programa de ayudas autonómico que tendrá por objeto las inversiones y gastos de funcionamiento de la mancomunidad, en proporción a los servicios efectivamente gestionados por esta (art. 50.3).

Tercero, posibilidad de determinar reglamentariamente el carácter prioritario de las mancomunidades de ámbito comarcal para beneficiarse de partidas económicas correspondientes a determinados fondos, con especial atención a las que integren un alto número de pequeños municipios (art. 36.3).

Cuarto, obligación para la comunidad autónoma de establecer líneas de financiación específicas para estas mancomunidades, con el fin de promover su desarrollo y cooperar al sostenimiento de estas, en cuantía que se establecerá con carácter anual mediante ley de presupuestos de la comunidad; debiendo fomentarse, en especial, que las mancomunidades de ámbito comarcal creen un puesto de trabajo con funciones de impulso y aseguramiento de la continuidad de sus servicios y actividad (art. 36.6).

Quinto, obligación para las diputaciones provinciales de articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades de ámbito comarcal para hacer efectiva la prestación de servicios; debiendo contar necesaria y prioritariamente con ellas en la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como en la modernización de la gestión de los pequeños municipios (art. 36.8).

### 6.4. Virtualidad práctica

Consultado el Registro de Entidades Locales de la Comunidad Valenciana, este arroja el dato de que, de las 57 mancomunidades existentes en la comunidad, se han declarado de ámbito comarcal un total de siete[48]. No parece un número alto, máxime si se compara con el modelo extremeño, en el que, de 58 mancomunidades, 30 son integrales. Por ello, el modelo valenciano no puede considerarse, al menos hasta la fecha, un modelo exitoso.

Sin duda alguna, en su desarrollo ha influido el cuestionamiento del mismo ante el TC[49]. Tampoco parece ayudar el cambio de signo político del Gobierno de la comunidad autónoma, habida cuenta de que en la actualidad gobierna el partido político que impugnó su ley reguladora, y que, además, según las últimas noticias que nos llegan, tiene el proyecto de derogar esta regulación[50].

## 7. LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS GENERAL DE MADRID

### 7.1. Regulación y justificación del modelo

Las mancomunidades de interés general de Madrid son fruto de la reforma llevada a cabo por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de

---

[48] En concreto, han sido declaradas de ámbito comarcal las siguientes: Mancomunidad Comarcal de Municipios del Valle de Ayora-Cofrentes, Mancomunidad de La Canal de Navarrés, Mancomunidad de la Ribera Alta, Mancomunidad de Municipios Rincón de Ademuz, Mancomunidad Intermunicipal del Alto Palancia, Mancomunitat Comarcal de la Marina Alta, Mancomunitat de Municipis de la Safor. La primera en ser declarada lo fue en marzo de 2022, la última en abril de 2024.

[49] En tal sentido, *vid.* el trabajo antes citado de J. C. Membrado Tena, J. Martín Cuba, G. Fansa y J. Hermosilla Pla, 2023, pp. 21-24, donde el retraso en la implantación de las mancomunidades valencianas se achaca al cuestionamiento de la figura ante el TC, así como a las tensiones en la región entre los partidos políticos conservadores, que, desde una perspectiva centralizadora son más partidarios del modelo provincial, y los progresistas, más favorables a la descentralización territorial mediante entidades locales intermedias distintas de la provincia. Téngase en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, mientras que la ley impugnada fue impulsada por el conocido como Gobierno del Botànic (gobierno de coalición entre el Partido Socialista del País Valenciano-PSOE y Compromís).

[50] *Vid.* al respecto la siguiente noticia de 23 de mayo de 2024 (última consulta: 3 de abril de 2025), *https://valenciaplaza.com/valenciaplaza/las-mancomunidades-comarcales-en-la-cuerda-floja-y-la-diputacion-de-valencia-en-contra.*

la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que introdujo en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 2/2003) los artículos que van del 74 bis a 74 decies (Sección 6.ª del Capítulo I del Título II de dicha Ley).

La estructura de esta regulación difiere de la seguida en las leyes extremeña y valenciana, pero porque, en este caso, el régimen jurídico específico de estas mancomunidades se introduce *a posteriori*, mediante una modificación de su ley de Administración local, lo que explica que se dote a estas de un apartado propio dentro de dicha ley.

La justificación que aporta la Exposición de Motivos de la Ley 11/2022 a la introducción de las mancomunidades de interés general en la Ley 2/2003 nos resulta bastante escueta, pues se limita a apuntar que con esta nueva regulación se persigue el objetivo de crear un sector público supramunicipal más eficiente, productivo y eficaz.

### 7.2. Requisitos

Los requisitos para que una mancomunidad sea declarada mancomunidad de interés general en Madrid constituyen una amalgama de los establecidos en los modelos extremeño y valenciano, aunque sin la remisión a ser concretados mediante reglamento que disponía la ley extremeña. Debe destacarse también que, como en el caso extremeño, tampoco las mancomunidades de interés general madrileñas se vinculan a una demarcación territorial previa predeterminada por la comunidad autónoma, lo que constituye una singularidad de estos dos modelos, no siendo, como se ha visto, la opción mayoritaria.

Procedemos, como hemos hecho en los casos anteriores, a sistematizar los requisitos establecidos en el art. 74 bis.5 de la Ley 2/2003 de la siguiente manera: primero, requisito de la continuidad territorial; segundo, requisito de la identidad común; tercero, requisito del mínimo de municipios asociados; cuarto, requisito competencial; y quinto, requisito de personal.

Como primer requisito para que una mancomunidad sea declarada de interés general se exige que todos los municipios integrantes de la misma se incluyan en un ámbito geográfico continuo [art. 74 bis.5.*c)*].

El segundo requisito es que los distintos municipios que integran la mancomunidad compartan una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea [art. 74 bis.5.*d)*].

El tercer requisito consiste en que la mancomunidad esté formada por al menos diez municipios; los cuales no podrán formar parte de otra mancomunidad de interés general, pudiéndose estar solo en una [art. 74 bis.5.*e)*].

El cuarto requisito es que la mancomunidad preste efectivamente servicios al menos a la mitad de los municipios que la integran, o, alternativamente, a un número inferior

cuya población sume como mínimo la mitad de la población de los municipios asociados, debiendo prestarse dichos servicios en un número no inferior a tres de las áreas competenciales determinadas por la ley [art. 74 bis.5.*f)*] [51].

El modo de asignación de estas competencias se difiere por el legislador a un futuro desarrollo reglamentario (art. 74 octies), mediante una formulación legal que está prácticamente calcada de la recogida para las mancomunidades de interés general rurales en el art. 41 LORSERGO. No nos parece una buena solución, puesto que puede retrasar la puesta en marcha de estas mancomunidades, como demuestra la experiencia castellanoleonesa.

El quinto y último requisito, que se establece en materia de personal, es la exigencia de que la mancomunidad posea plantilla de personal propio a su servicio, con dedicación plena a ella [art. 74 bis.5.*f)*] [52].

### 7.3. Efectos

La declaración como mancomunidad de interés general por la Administración autonómica madrileña, que se regula en el art. 74 ter de la Ley 2/2003 [53], no parece aportar muchas especialidades al régimen jurídico general ya previsto para las mancomunidades de municipios madrileñas.

El art. 74 sexties regula los órganos de gobierno de las mancomunidades de interés general, sin que añada realmente gran cosa a lo que ya dispone la Ley 2/2003 para el resto de mancomunidades (art. 61), o a lo que podrían determinar sus estatutos.

---

[51] Las áreas competenciales determinadas en el art. 74 bis.5.*f)* de la Ley 2/2003 son las siguientes: urbanismo; medio ambiente urbano y recogida y tratamiento de residuos; infraestructura viaria, movilidad y otros equipamientos; protección civil, prevención y extinción de incendios; información y promoción turística; protección de la salubridad pública y sostenibilidad medioambiental; deporte y ocupación del tiempo libre; cultura; participación ciudadana en el uso de las TICS; evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata de personas en situación de riesgo de exclusión social; prestación del apoyo o asistencia técnica en materia de policía local a las asociaciones de municipios o municipios que lo soliciten.

[52] A esta se añadían otras exigencias de personal, que se recogían en el apartado 4 del art. 74 ter de la Ley 2/2003, coincidentes casi en su totalidad con las establecidas en el art. 33.2 LORSERGO. No obstante, la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid, las suprime, habiendo transcurrido tan solo dos años de su implantación, y sin mucha explicación. Igual que suprime el requisito que se recogía en la letra *a)* del art. 74 bis.5, que para que una mancomunidad pudiera declararse de interés general exigía que esta estuviera integrada por municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes. En este caso sí se justifica por el Preámbulo de la Ley 8/2024, que entiende que con la supresión de este requisito se mejorarán «las sinergias entre los municipios de mayor y menor población, lo que redundará en una reducción de costes y en una mejor prestación de los servicios».

[53] Mientras que en los arts. 74 quater y 74 quinquies se regulan las causas de pérdida de la calificación de mancomunidad de interés general y el procedimiento para ello. Por otra parte, el art. 74 septies atiende a la modificación, supresión o fusión de mancomunidades para constituir mancomunidades de interés general.

El apartado 3 del art. 74 nonies dispone que las aportaciones económicas de los municipios asociados a la mancomunidad de interés general tendrán la consideración a todos los efectos de pagos obligatorios y de carácter preferente, ostentando la mancomunidad las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda Pública.

Y, finalmente, el art. 74 decies obliga a la Comunidad de Madrid a establecer una línea de cooperación económica local general destinada a las mancomunidades de interés general, aunque la condiciona a lo que prevean los presupuestos generales de la comunidad autónoma para cada año. También contempla que esta pueda determinar en sus ayudas el carácter preferente de las mancomunidades de interés general para el ejercicio de sus competencias y funciones. La verdad es que, aunque se tratan de medidas de fomento económicas muy similares a las que hemos visto en otras leyes autonómicas, en este caso se formulan de manera muy escueta, cuando podrían haberse completado con otras de las soluciones que hemos visto en el resto de modelos estudiados en este trabajo.

### 7.4. Virtualidad práctica

No tenemos constancia de que se hayan declarado mancomunidades de este tipo en Madrid[54]. No obstante, la reforma es muy reciente (diciembre de 2022), por lo que no se puede valorar su aplicación práctica, al haber pasado poco más de dos años desde su aprobación; máxime teniendo en cuenta que, a finales del año pasado (diciembre de 2024), se llevó a cabo una modificación de la misma, que flexibiliza los requisitos para ser declarada mancomunidad de interés general, lo que pone de manifiesto que quizá se hayan encontrado con dificultades para su implantación.

## 8. CONCLUSIONES

La mancomunidad de interés autonómico debe considerarse una institución consolidada en el Derecho propio de las comunidades autónomas, como demuestra el hecho de su regulación en seis leyes autonómicas[55]. También, como se ha expuesto en estas

---

[54] Pese a todo, para cerciorarnos de que ninguna mancomunidad madrileña ha sido declarada como mancomunidad de interés general, hemos formulado solicitud de acceso a la información pública a la Comunidad de Madrid (13 de febrero de 2025), no habiendo obtenido respuesta al cierre de este trabajo.

[55] Incluso el Estado apostó por esta figura, como puso de manifiesto su introducción en el Anteproyecto de Ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las Administraciones públicas, fechado a 10 de enero de 2022. Aunque este finalmente no cuajó, preveía un nuevo art. 147 LBRL en el que se regulaba lo que se dio en llamar mancomunidades de municipios integradas, habilitando a las comunidades autónomas para que fomentasen la creación de estas, y estableciendo una serie de incentivos en el ámbito estatal. Al respecto, puede verse nuestro análisis de la medida en F. Toscano Gil, «La lucha contra la fragmentación municipal», en E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (coords.), *Estudios sobre la Ley de*

páginas, la discusión acerca de la naturaleza jurídica de esta figura, por razón de su similitud con la comarca, puede considerarse superada, tras el pronunciamiento del TC en su STC 105/2019, de 19 de septiembre; aunque es cierto que, como se ha visto, esta se ciñe al modelo valenciano.

Más desigual resulta su implantación en la práctica, en la que el modelo de mayor éxito es el de Extremadura, que cuenta con 30 mancomunidades integrales, y el de menos el de La Rioja, donde no se ha declarado ninguna. En medio están los casos de Castilla y León, con cinco mancomunidades de interés general urbanas, pero ninguna rural, y Valencia, con siete mancomunidades de ámbito comarcal. Singular es el caso de Aragón, donde existieron siete mancomunidades de interés comarcal, pero ya no queda ninguna, puesto que estas han cumplido su función de estación de paso hacia la comarca. En Madrid no nos consta que se haya declarado ninguna; si bien, todavía es pronto para realizar alguna valoración al respecto, dado que su regulación es de finales de 2022, y, además, ha sido modificada recientemente.

Puestos a preguntarse sobre qué es lo que explica el éxito o el fracaso de la implantación práctica de esta figura, puede concluirse que esta ha sido más fácil donde la mancomunidad de interés autonómico no se ha vinculado a una demarcación territorial autonómica, como es el caso de Extremadura, o donde ha habido una línea política clara, caso, nuevamente, de Extremadura, pero también de Aragón. Igualmente, la flexibilidad del modelo extremeño, en el que la concreción de los requisitos para la declaración como mancomunidad integral se difieren a una norma reglamentaria, puede haber contribuido a su éxito.

Siguiendo esta misma argumentación, la vinculación a una demarcación territorial autonómica explica las dificultades en los casos de Castilla y León, La Rioja o Valencia, máxime si se tiene en cuenta que en las dos primeras estas demarcaciones no han sido completadas por los correspondientes parlamentos autonómicos. Y, qué duda cabe, la falta de un mayor consenso político en Valencia, en una cuestión que por afectar a la organización territorial requiere de mayores apoyos, ha dificultado la implantación final del modelo elegido.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

BARRERO RODRÍGUEZ, C.: «El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264, 1994, pp. 627-670.

BARROSO MÁRQUEZ, J. F.: *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2024, pp. 1-164 (pp. 102-117).

---

*Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024, pp. 129-160 (pp. 154-155).

CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Capítulo III. Una nueva expresión del asociacionismo municipal: las mancomunidades de interés general», en V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA (dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-145 (pp. 127-145).

COVILLA MARTÍNEZ, J. C.: *Coordinación y autonomía en la Administración pública: fórmulas para superar la tensión entre la relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*, Thomson Reuters-Arazandi, Cizur Menor, 2019, pp. 1-306 (pp. 201-231).

DURÁN GARCÍA, F. J.: «Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 14, 2020, pp. 161-179 (pp. 174-178).

ESTEPA DÍEZ, C.: «El alfoz y las relaciones campo-ciudad en Castilla y León durante los siglos XII y XIII», *Studia historica. Historia medieval*, núm. 2, 1984, pp. 7-26 (p. 7).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 296-297, 2005, pp. 33-86.

HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L.: «Capítulo II. Un nuevo modelo de prestación de servicios en el territorio de Castilla y León. Consideraciones sobre la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio», en V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA (dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 77-109 (pp. 108-109).

MARTÍN MATEO, R.: *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, pp. 1-248.

MEDINA ARNÁIZ, T.: «Capítulo IV. Las mancomunidades en Castilla y León», en V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA (dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-145 (p. 167).

MEMBRADO TENA, J. C.; MARTÍN CUBA, J.; FANSA, G., y HERMOSILLA PLA, J.: «Ordenación territorial supramunicipal de tipo *bottom-up* y *top-down* en España: el caso valenciano», *BAGE. Boletín de la Asociación Española de Geografía*, núm. 96, 2023, pp. 1-42 (pp. 21-24 y 32).

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: «Mancomunidades y asociaciones de municipios» en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 2, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1599-1614.

QUINTANA LÓPEZ, T.: *Las mancomunidades en nuestro Derecho local,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pp. 1-86.

TOSCANO GIL, F.: «Título V. La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación», en J. L. RIVERO YSERN (dir.), E. MONTOYA MARTÍN y S. FERNÁNDEZ RAMOS (coord.), *Derecho Local de Andalucía. La Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 293-335.

— «La lucha contra la fragmentación municipal», en E. MONTOYA MARTÍN y S. FERNÁNDEZ RAMOS (coord.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024, pp. 129-160 (pp. 154-155).

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Estudios, pp. 81-110
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_1.03*
ISSN: 1888-7392

# Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales: la experiencia de Madrid*

Javier Calvo García
*Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid*
*Subdirector General de Relaciones Institucionales*
*Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid*

***RESUMEN***

*La elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en la tramitación de las ordenanzas municipales puede contribuir a mejorar su calidad y al cumplimiento de los principios de buena regulación en el ámbito local. Sin embargo, esta técnica de evaluación previa debe ser adaptada cuando se aplica a las normas municipales. Conviene seleccionar los impactos que se vayan a analizar, graduar la intensidad de su valoración y elegir con cuidado el instrumento que establezca las pautas para la confección de la memoria.*

* Fecha de finalización del trabajo: 7 de abril de 2025. Agradezco las ideas aportadas por David Agrait García, Elena Cerrato Hernández, Rubén Méndez Ruzafa, Cayetano Prieto Romero y José María Vicent García.

Abreviaturas utilizadas: BOAM: Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid; CE: Constitución española; LCREM: Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid; LES: Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; LG: Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; LGUM: Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; MAIN: Memoria de análisis de impacto normativo; OMS: Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018; RD: Real Decreto; ROP: Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TSJM: Tribunal Superior de Justicia de Madrid; ZBE: Zona de bajas emisiones.

*En el caso de Madrid, el Ayuntamiento aprobó en 2018 unas directrices sobre la elaboración de la MAIN, a las que el Tribunal Superior de Justicia ha atribuido carácter normativo y en las que se ha apoyado para anular, total o parcialmente, varias ordenanzas municipales.*

**Palabras clave:** buena regulación; memoria de impacto normativo; ordenanzas municipales; Ayuntamiento de Madrid; control judicial de los reglamentos.

## Impact analyses of municipal bylaws: the experience of Madrid

### *ABSTRACT*

*The preparation of a regulatory impact analysis report in the processing of municipal bylaws can contribute to improve their quality and compliance with the principles of good regulation at the local level. However, this prior evaluation technique needs to be adapted when applied to municipal regulations. The impacts to be analysed should be selected, the intensity of their assessment should be graded and the instrument that establishes the guidelines for the preparation of the report should be carefully chosen.*

*In the case of Madrid, in 2018 the City Council approved guidelines on the preparation of the analysis report, to which the High Court of Justice has attributed normative nature and on which it has relied to annul, in whole or in part, several municipal bylaws.*

**Keywords:** good regulation; regulatory impact report; municipal bylaws; Madrid City Council; judicial control of regulations.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y LA MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: 2.1. El alcance desigual de la regulación estatal de la potestad reglamentaria en 2015. 2.2. Principios de buena regulación, actividad económica y calidad normativa. 2.3. La memoria de análisis de impacto normativo: 2.3.1. Evaluación previa y calidad material de las normas. 2.3.2. Contenido de la MAIN estatal. 2.3.3. Complejidad del análisis de impacto económico. 2.4. La perspectiva judicial.—3. APLICACIÓN A LOS MUNICIPIOS: 3.1. Aplicabilidad de los principios de buena regulación. 3.2. Adaptación de la MAIN a las normas locales: 3.2.1. ¿Es exigible o aconsejable la MAIN en la elaboración de las ordenanzas municipales? 3.2.2. Normas frente a directrices o instrucciones. 3.2.3. Selección de impactos e intensidad de su valoración.—4. EL CASO DE MADRID: LAS DIRECTRICES DE 2018: 4.1. Situación anterior a las directrices municipales. 4.2. Las directrices sobre la elaboración de la MAIN. 4.3. Naturaleza de las directrices. 4.4. Contenido de la memoria; memoria abreviada. 4.5. Alternativas descartadas e impacto *mediato*.—5. ANULACIÓN JUDICIAL DE LAS ORDENANZAS DE MADRID POR INSUFICIENCIA DE LOS INFORMES DE IMPACTO: 5.1. Anulación de Madrid Central: carácter no preceptivo del análisis de impacto económico. 5.2. Modificación de la Ordenanza del Taxi: primer aviso sobre el valor normativo de las directrices y el carácter preceptivo del informe de impacto económico. 5.3. Modificación de la Ordenanza de terrazas: anulación por insuficiencia de los informes de impacto presupuestario y medioambiental. 5.4. Anulación parcial de la OMS de 2021 por razones *formales* y *materiales:* 5.4.1. Valoración de los informes de impacto económico y de impacto medioambiental. 5.4.2. Argumento formal: valor normativo de las directrices. 5.4.3. Argumento material: principio de proporcionalidad. 5.4.4. Crítica de la sentencia: 5.4.4.1. Impacto económico. 5.4.4.2. Argumento formal. 5.4.4.3. Argumento material.—6. PROPUESTAS.—7. REFLEXIÓN FINAL: TOMARSE LAS ORDENANZAS EN SERIO.—8. BIBLIOGRAFÍA.

> «Nada ganamos con que nada se herede ni nada se contagie, cuando todo se imita».
>
> (Rafael SÁNCHEZ FERLOSIO, *Vendrán más años malos y nos harán más ciegos,* 1993)

## 1. INTRODUCCIÓN

La llegada en 2015 de los principios de buena regulación vino acompañada de una revisión de la regulación de la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), que incluye, junto con otros estudios e informes, los análisis de impacto que dan nombre al documento.

La aplicación a los municipios del modelo estatal de informes de impacto no era inevitable. Ciertamente, los principios de buena regulación gozan de carácter básico, pero no sucede lo mismo con la regulación estatal de la MAIN.

Algunos autores advirtieron sobre la necesidad de seleccionar los impactos y modular la intensidad del análisis; en definitiva, abogaron por adaptar al ámbito local el modelo estatal de valoración de impactos. No se hizo así en determinados municipios, que optaron por comprar el *pack* estatal completo.

El resultado de la traslación acrítica del modelo estatal ha sido la anulación total o parcial de varias ordenanzas, fundada en la inexistencia (o la insuficiencia) de los informes de impacto recabados durante la elaboración del proyecto de norma. Informes que los tribunales consideran exigibles, en ocasiones, sobre la base de lo que califican como «normativa interna» del propio ayuntamiento.

El caso del municipio de Madrid resulta ilustrativo. En 2018 la Junta de Gobierno aprobó unas directrices sobre la elaboración de la MAIN, un instrumento al que el TSJM, de forma cuestionable, ha atribuido valor normativo en diversas ocasiones desde 2023. Mediante sendas sentencias de 2024, el TSJM anuló una ordenanza y determinadas disposiciones de otra, basándose (en parte) en dichas directrices.

Estudiar el alcance que razonablemente debe revestir el análisis de los impactos de las ordenanzas municipales es el propósito de este artículo. Empezaremos por abordar la cuestión general (§§ 2 y 3), nos centraremos después en la experiencia de Madrid (§§ 4-6) y cerraremos con una reflexión que podría valer para todos los municipios (§ 7).

## 2. LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y LA MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

### 2.1. El alcance desigual de la regulación estatal de la potestad reglamentaria de 2015

La reforma administrativa de 2015 amplió la regulación del ejercicio de la potestad reglamentaria por dos vías.

Por un lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), dedicó el Título VI (arts. 127-133) a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria[1]. En este título se insertan los principios de buena regulación (art. 129).

Por otro, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), modificó el Título V («De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno») de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG). En este título se ubica el procedimiento de elaboración de los reglamentos (art. 26), que incluye la MAIN como trámite preceptivo (art. 26.3).

El alcance de ambos grupos de disposiciones es dispar. El Título VI LPAC contiene normas básicas, aplicables, por tanto, a todas las Administraciones Públicas. El Título V LG regula tan solo el procedimiento de elaboración de los reglamentos estatales.

La idea original no era esa. El anteproyecto de la LPAC establecía un procedimiento de elaboración de reglamentos de carácter básico (art. 161), al que tendrían que haberse acomodado todas las esferas territoriales. Pero el Consejo de Estado objetó que «el art. 149.1.18.ª CE no permite amparar en su conjunto la regulación del procedimiento de normas contenida en el Título VI del anteproyecto con el alcance que este le confiere»[2]. Por razones competenciales, la regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos se desgajó de la LPAC, se trasladó a la LG (vía modificación introducida por la LRJSP) y redujo su campo de aplicación a los reglamentos estatales. Una de las disposiciones que hizo ese viaje fue el art. 161.3 del anteproyecto LPAC, referido a la MAIN, que acabó convertido en el art. 26.3 LG.

El resultado final es que *los principios de buena regulación tienen carácter básico, en tanto que la MAIN solo se aplica a las normas reglamentarias de la Administración estatal.*

### 2.2. Principios de buena regulación, actividad económica y calidad normativa

El art. 129 LPAC lleva por título *principios de buena regulación.* En su apartado 1, impone a las Administraciones públicas, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, la obligación de actuar «de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia». La adecuación a dichos principios —añade— «quedará suficientemente justificada» en el preámbulo del proyecto de reglamento.

Algunos precedentes estatales de la LPAC —la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM)— permiten apreciar cierto sesgo economicista en la génesis de los principios de buena regulación. Sesgo al que no escapa, por cierto, la MAIN del antepro-

---

[1] La regulación de la iniciativa legislativa queda fuera del objeto de este trabajo, que se refiere exclusivamente a la potestad reglamentaria.

[2] Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril, apartado III.C).4.*a).*

yecto de la LPAC, cuando afirma que con la atribución de carácter básico a los principios «se logra un entorno regulatorio más favorable a la actividad económica que fortalezca el crecimiento económico al reforzar la certidumbre, predictibilidad y transparencia del regulador», si bien combina ese argumento con el de la mejora de la calidad normativa en general («su regulación con carácter no básico limitaría los efectos positivos que derivan de esta medida, entre los que se encuentra incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico en su conjunto»)[3].

Cayetano Prieto, tras citar la LES y la LGUM como antecedentes, señala que «si bien por su incorporación a normas sectoriales parecían referidos, principalmente, a las normas de contenido económico o con incidencia en la unidad de mercado, ahora en la LPAC se enuncian, claramente, como principios de aplicación general con independencia de la materia —económica, social, sanitaria, etc.— que constituya el objeto de la regulación de que se trate». Y como la adecuación de la norma a los principios ha de constar en el preámbulo, el art. 129 abre «una nueva forma de motivación que contribuirá sin duda a mejorar la calidad normativa»[4].

## 2.3. La memoria de análisis de impacto normativo

### *2.3.1. Evaluación previa y calidad material de las normas*

De forma similar a lo que sucede con los principios de buena regulación, la evaluación normativa surge inicialmente en el ámbito de la economía, amplía progresivamente su foco para abarcar otros objetivos públicos y, en la actualidad, es un instrumento general de buen gobierno[5].

Evaluar normas es medir sus efectos. La palabra *impacto,* usada en nuestro contexto, significa *conjunto de posibles efectos*[6].

En principio, podemos distinguir dos tipos de efectos de las normas: el que causan sobre otras normas y el que ejercen sobre «el exterior», es decir, sobre la realidad social. La finalidad del primero consiste en aclarar cómo afecta la nueva disposición que se proyecta al ordenamiento jurídico en el que está llamada a integrarse: si deroga alguna disposición precedente, si la modifica... El segundo, referido al impacto previsible sobre el «mundo real», se desdobla en múltiples facetas: impacto presupuestario, económico, ambiental...

---

[3] Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 7 de mayo de 2015, I.3.3, pp. 14-15.

[4] C. Prieto Romero, «El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las Entidades Locales», *Revista digital CEMCI,* núm. 43, julio-septiembre de 2019, pp. 7-45 (p. 18).

[5] F. Velasco Caballero, «Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 113, enero-abril de 2019, pp. 299-349 (pp. 327-328).

[6] Generalizamos la definición de *impacto ambiental* del Diccionario de la Lengua Española: «Conjunto de posibles efectos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural, como consecuencia de obras u otras actividades».

La evaluación puede ser de dos tipos: *ex ante* o *prospectiva* y *ex post* o *retrospectiva.* La primera anticipa los *impactos previsibles.* La segunda analiza los *impactos generados*[7].

Una de las técnicas de evaluación previa es el *análisis de impacto normativo,* una herramienta que sirve para explorar el contenido y las alternativas de las propuestas normativas, «principalmente en términos económicos y sociales», «que proporciona información empírica que puede nutrir la decisión política»[8].

Los estudios o análisis de impacto normativo sirven para mejorar la calidad de las normas; concretamente, su *calidad material.*

Es habitual distinguir en la calidad normativa dos dimensiones, *formal* y *material.* Las clásicas directrices sobre la redacción de las disposiciones atienden a «la calidad técnica de la norma desde una perspectiva formal y jurídica». Si la calidad técnico-formal se mide por el rigor, la claridad y la coherencia de la norma, la calidad material se obtiene cuando la norma es adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar los objetivos propuestos[9]. En definitiva, se trata de «completar la dimensión formal o técnica de la calidad de las normas con un análisis del contenido material, para poder evaluar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos»[10].

### *2.3.2. Contenido de la MAIN estatal*

En España, la evaluación *ex ante* se generalizó en el ordenamiento estatal mediante el RD 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo.

El preámbulo del real decreto mencionaba la «complementariedad» entre la MAIN y las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 22 de julio de 2005, «en el objetivo último común de mejora de la calidad normativa». Aludía con ello a las dos dimensiones, ya señaladas, de la calidad normativa: las directrices de 2005 remiten a la calidad formal; la MAIN, a la material.

Pero la referencia tiene otro punto de interés, ya que nos ofrece una pista para diferenciar con claridad el distinto instrumento utilizado para aprobar la MAIN y las

---

[7] J. Ponce Solé, «La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español», *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 45, octubre de 2017, pp. 157-195 (p. 168).

[8] F. Marcos Fernández, «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo», *Revista de Administración Pública,* núm. 179, mayo-agosto de 2009, pp. 333-365 (p. 344).

[9] F. Marcos Fernández, 2009: 335-337.

[10] S. Sireira Mucientes, «La necesaria objetividad en la evaluación *ex ante* de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 107, 2.º semestre de 2019, pp. 137-194 (p. 143).

directrices de técnica normativa. Estas se aprobaron mediante *acuerdo* del Consejo de Ministros, en tanto que la MAIN se aprobó por *real decreto.* Quiere ello decir que *las directrices de técnica normativa carecen de valor normativo, en tanto que la regulación de la MAIN sí lo tiene.* Como en la Administración del Estado las decisiones del Consejo de Ministros revisten una u otra forma en función de si aprueben normas reglamentarias o no [art. 24.1.*c)* y *d)* LG], no hay confusión posible.

El RD 1083/2009 fue sustituido y derogado por el RD 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Según su art. 1, el RD 931/2017 tiene por objeto «desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo», memoria que a estas alturas ya aparecía mencionada por su nombre en la LG (art. 26.3), puesto que para entonces su redacción había sido modificada por la LRJSP. De hecho, y como indica su preámbulo, uno de los objetivos del RD 931/2017 es precisamente la adaptación al esquema legal introducido por la reforma administrativa de 2015 (LPAC y LRJSP).

La memoria incluye contenidos explicativos y justificativos (oportunidad de la propuesta, análisis jurídico...). A ellos se unen los *análisis de impacto* en sentido estricto, que detallaremos más adelante (§ 3.2.3).

El apartado «oportunidad de la propuesta» debe incluir «una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación» previstos en el art. 129 LPAC. La propia norma aclara que esta *explicación* es independiente («sin perjuicio de») de la *justificación* de la adecuación a dichos principios que, por haberlo así ordenado el art. 129.1 LPAC, debe constar en el preámbulo de la norma reglamentaria [art. 2.1.*a)* 2.º del RD 931/2017].

La conexión de la MAIN con los principios de buena regulación es evidente. Dado el paralelismo entre el art. 26.3 LG y los principios enunciados por el art. 129 LPAC[11], la MAIN sirve para compendiar la justificación de que el texto normativo proyectado cumple dichos principios[12]. Pero ojo: de ello no se sigue que, como los principios tienen carácter básico, la confección de la MAIN sea obligatoria para todas las Administraciones públicas. No es así, sencillamente porque —como ya hemos adelantado— el art. 26.3 LG no tiene carácter básico. Volveremos sobre la cuestión (§ 3.1).

---

[11] «La memoria debe ponerse en directa relación con los llamados "principios de buena regulación", que enumera el art. 129.1 LPAC, a los cuales debe acomodarse todo reglamento». «Son justamente estos principios las directrices que la Memoria debe justificar» (J. A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General I,* Iustel, Madrid, 2018, p. 239).

[12] J. A. Santamaría Pastor, «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 175, enero-marzo de 2016, pp. 31-55 (p. 45).

*2.3.3. Complejidad del análisis de impacto económico*

Francisco VELASCO señala que «el contenido de la MAIN estatal es *muy extenso*» y añade que «*algunos análisis de impacto, singularmente el económico, son especialmente prolijos y complejos*» [13].

En esta misma línea, SANTAMARÍA PASTOR, tras afirmar que la MAIN estatal responde a «un proceso de racionalización ejemplar», manifiesta no obstante ciertas reservas ante «la *ambición un tanto excesiva* que inspira alguno de los contenidos de la MAIN». En particular, considera que el art. 26.3.*d)* LG, en lo relativo al impacto económico contiene *exigencias problemáticas,* «dada la dificultad de evaluar tanto las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma» como «el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad» [14].

## 2.4. La perspectiva judicial

Este artículo de SANTAMARÍA PASTOR de 2016 resultó premonitorio cuando advirtió de un riesgo. El art. 129.1 LPAC, al establecer que en el preámbulo de los proyectos de reglamento quedará suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación, supone «la asunción de *un riesgo considerable,* en cuanto proporciona a los tribunales contenciosos *un potentísimo instrumento para hacer efectivos estos principios, procediendo a la anulación de las normas reglamentarias* que carezcan total o parcialmente de esta justificación en el preámbulo». La obligación de que el contenido de las normas responda realmente a ellos «abre unas *posibilidades indefinidas de estructurar argumentos impugnatorios* de las mismas en el marco de un recurso directo o indirecto contra ellas... y también de que los tribunales entren a realizar idénticas valoraciones y anulen, en su caso, los preceptos impugnados».

El aviso terminaba así: «Desde luego, *esta posibilidad será acogida con entusiasmo por los fervorosos partidarios de cualquier ampliación del control judicial:* pero no debe ocultarse que tiene también *muy serios riesgos,* dado que muchos de estos principios hacen referencia a valoraciones políticas, o a cuestiones de grado». «Dada la laxitud de muchos de estos enunciados, cabe la posibilidad de que los tribunales contenciosos mantengan su tradicional actitud de deferencia hacia los productos normativos de la Administración, y que rehúsen entrar a aplicar estos principios, en cuanto entrañan *valoraciones de oportunidad* que una sentencia judicial no debiera normalmente hacer; pero *tampoco puede excluirse la posibilidad de que* dicho talante disminuya o desaparezca con el tiempo, y que *los órganos de la jurisdicción contenciosa se conviertan en una instancia políticamente controladora de la potestad reglamentaria,* utilizando estos principios como parámetros de enjuiciamiento de la legalidad» [15].

---

[13] F. VELASCO CABALLERO, 2019: 331-332. Cursivas nuestras.
[14] J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 46. Cursivas nuestras.
[15] J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 37-38. Cursivas nuestras.

También la MAIN y los análisis de impacto presentan una dimensión judicial. «El juez tiene un importante papel que jugar» respecto de la obligación de realizar una evaluación previa de las normas reglamentarias «pues de él depende, en último término, que las Administraciones cumplan efectivamente esta obligación». Ese control no es solo *formal* sino también *material.* «Los análisis de impacto se realizan en el procedimiento pero atañen al fondo, sobre todo al núcleo decisorio, es decir, a la atribución de valores y composición de intereses que, en su caso, haya realizado la Administración, que debe basarse en ellos y ser acorde con los mandatos legales y resto de límites jurídicos que impone el ordenamiento, por lo que las memorias que los exteriorizan no pueden desconectarse del control material» [16].

Y también sobre este punto alertó SANTAMARÍA PASTOR: «Ello es algo que debe contemplarse, como ya advertimos antes, no solo desde la perspectiva de los objetivos políticos de *better regulation,* sino desde la del *control judicial de la potestad reglamentaria:* desde luego, la omisión de la MAIN debe considerarse como un vicio de nulidad del procedimiento y de la disposición aprobada; *la cuestión será en qué medida los órganos de la jurisdicción contenciosa se decidirán a fiscalizar las insuficiencias de las que se elaboren,* o el cumplimiento de esta obligación en términos puramente formularios o simbólicos, lo que no es descartable que ocurra» [17].

Nueve años después, el riesgo se ha concretado. Al menos en el caso de Madrid, no se observa precisamente una «actitud de deferencia» hacia sus ordenanzas, que se ven anuladas en sede judicial mediante la aplicación de los principios de buena regulación y la valoración de los informes de impacto, rozando a veces (en nuestra opinión) las razones de oportunidad. Puede que ello sea acogido con entusiasmo por «los fervorosos partidarios de cualquier ampliación del control judicial», pero el autor de este artículo no comparte ese fervor.

## 3. APLICACIÓN A LOS MUNICIPIOS

### 3.1. Aplicabilidad de los principios de buena regulación

Hemos dicho que, dado el carácter básico del art. 129 LPAC, los principios de buena regulación se aplican a los municipios. No altera esta conclusión la STC 55/2018, de 24 de mayo, que declaró que determinadas normas del Título VI LPAC excedían de lo básico.

---

[16] I. REVUELTA PÉREZ, «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Administración Pública,* núm. 193, enero-abril de 2014, pp. 83-126 (p. 123). *Vid.* también J. J. CARCELLER STELLA, «Los análisis de impacto normativo como elemento relevante para el control judicial de los hechos determinantes en el ejercicio de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método,* vol. 10, 2024, pp. 33-61.

[17] J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 47. Cursivas nuestras.

Como señala la STS 108/2023, de 31 de enero [18], aunque la declaración de inconstitucionalidad de la STC 55/2018 no se extiende explícitamente al ámbito de las Administraciones locales, «el título competencial del Estado para regular el régimen local es el mismo en que se fundamenta la regulación del art. 133 LPAC» (esto es, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, *ex* art. 149.1.18.ª CE). Si «desbordan el alcance de lo básico», tales normas tampoco pueden ser aplicadas a las entidades locales, donde también el título competencial del Estado es básico [19].

Sucede, sin embargo, que esas normas no básicas del Título VI LPAC se localizan en determinados apartados de los arts. 132 (planificación normativa) y 133 (participación de los ciudadanos). Respecto de los arts. 129 y 130.2, la STC 55/2018 señala que «ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las comunidades autónomas» [FJ 7.º*c)*].

En consecuencia, *los principios de buena regulación del art. 129 LPAC se aplican también a las ordenanzas municipales.*

## 3.2. Adaptación de la MAIN a las normas locales

### *3.2.1. ¿Es exigible o aconsejable la MAIN en la elaboración de las ordenanzas municipales?*

La cuestión siguiente, desde la óptica municipal, es si la MAIN resulta exigible en la elaboración de las ordenanzas. La respuesta corta es no.

La LPAC no menciona la MAIN [20]: ya hemos visto que esa parte se desgajó del texto antes de la aprobación del proyecto (§ 2.1). La consecuencia es que «*no existe ninguna exigencia legal de MAIN* en la elaboración de las ordenanzas locales». La obligación de justificar la adecuación a los principios de buena regulación en el preámbulo de los proyectos (art. 129.1) no puede entenderse como la imposición de una MAIN. Tampoco deriva esta de la legislación sectorial, pues si bien algunas leyes disponen que en la elaboración de un reglamento se atiendan o ponderen ciertos objetivos y principios, tales mandatos no se concretan en la expresa exigencia de una MAIN [21].

Pero que algo no sea *obligatorio* no significa que no sea *aconsejable*. Si existe esa técnica de evaluación normativa previa, puede ser útil que los municipios la usen [22]. Puede ser útil que exista una única memoria que recoja todos los estudios e informes que acom-

---

[18] Sentencia analizada por I. Araguàs Galcerà, «La no exigibilidad del trámite de consulta previa en el procedimiento de elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales locales. Consideraciones a la luz de la STS núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023», *Acento Local,* 12 de abril de 2023.

[19] Un análisis completo en F. Velasco Caballero, 2019: 310-314.

[20] J. A. Santamaría Pastor, 2016: 45.

[21] F. Velasco Caballero, 2019: 328-329.

[22] A favor de la generalización de los estudios de impacto normativo, F. Marcos Fernández, 2009: «Dada su utilidad y el relevante papel que pueden desempeñar en el procedimiento de elaboración de las normas, es

pañan al proyecto de norma, incluidos los análisis de impacto. *La cuestión, por tanto, más que MAIN sí o MAIN no, es el modelo de MAIN que se adopte.*

Ese es precisamente el planteamiento de Francisco VELASCO: «Dada la directa conexión de la MAIN con los valores de buena administración que contiene el art. 103.1 CE, es aconsejable que las entidades locales generalicen dichas memorias, *si bien con el ámbito e intensidad adecuados* para un tipo de normas, como son las locales, de alcance limitado»[23].

### *3.2.2. Normas frente a directrices o instrucciones*

Si es aconsejable que los municipios incorporen una MAIN en la tramitación de las ordenanzas, inmediatamente surge una primera pregunta: ¿qué instrumento debe preverla y fijar sus características?

Se han formulado propuestas diversas. PONCE SOLÉ sugiere la posibilidad de aprobar «ordenanzas municipales de procedimiento»[24]. Francisco VELASCO apunta dos alternativas: «Bien por reglamento orgánico, bien mediante directrices o instrucciones internas»[25].

La cuestión no es baladí, ya que de la elección del instrumento dependerá que el texto tenga o no valor normativo, es decir, que sea o no una *regulación* en sentido estricto. Y de ello dependerá, a su vez —y con esto volvemos a la perspectiva del control judicial—, que el instrumento que establezca la MAIN de un ayuntamiento pueda servir o no como *parámetro de validez* de las normas de ese municipio. La falta o insuficiencia de la MAIN de una ordenanza podrá determinar la nulidad de una norma municipal, si esa deficiencia no infringe un mandato legal estatal o autonómico, solo en caso de que vulnere lo dispuesto por una *norma* de ese mismo municipio; no así cuando lo «incumplido» o no observado sean meras *pautas* orientativas.

Obviamente, lo anterior no impide que, pese a la *forma* elegida, los tribunales, atendiendo al *contenido,* puedan atribuir carácter normativo a las reglas sobre la MAIN. De poco sirve recurrir a estas directrices o instrucciones por su carácter de «disposiciones de *soft law*»[26], si después los tribunales las aplican en sentido «fuerte».

### *3.2.3. Selección de impactos e intensidad de su valoración*

La siguiente pregunta se refiere al fondo: ¿qué contenido debe tener la memoria? En particular, ¿qué impactos se deben analizar?

---

aconsejable que su elaboración se instaure a la mayor brevedad posible. En suma, la mejora en la calidad sustantiva de las normas requiere que esta herramienta comience a utilizarse de manera generalizada cuanto antes» (p. 356).

[23] F. VELASCO CABALLERO, 2019: 329-330. Cursivas nuestras.

[24] J. PONCE SOLÉ, 2017: 189.

[25] F. VELASCO CABALLERO, 2019: 329.

[26] C. PRIETO ROMERO, «La complejidad del procedimiento de elaboración de ordenanzas: la anulación de la Ordenanza de Terrazas del Ayuntamiento de Madrid», *Acento Local,* 24 de abril de 2024.

En los últimos tiempos, la legislación estatal y autonómica, tanto general como sectorial, ha ido imponiendo nuevos impactos de todo tipo que hay que analizar. La dispersión normativa dificulta la tarea de identificar los informes de impacto y su ámbito de aplicación. En el siguiente cuadro intentamos ordenarlos:

**INFORMES DE IMPACTO EXIGIDOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS**

| *Impacto* | *Disposición* | *Ámbito de aplicación* |
|---|---|---|
| Impacto presupuestario | Art. 7.3 LOEPSF | Todas las AA.PP. |
| | Art. 129.7 LPAC | Todas las AA.PP. |
| | Art. 26.3.*d)* LG | Administración del Estado |
| | Art. 2.1.*d)* RD 931/2017 | Administración del Estado |
| Impacto económico | Art. 26.3.*d)* LG | Administración del Estado |
| | Art. 2.1.*d)* RD 931/2017 | Administración del Estado |
| Cargas administrativas | Art. 37 Ley 14/2013 | Todas las AA.PP. [a] |
| | Art. 26.3.*e)* LG | Administración del Estado |
| | Art. 2.1.*e)* RD 931/2017 | Administración del Estado |
| Impacto de género | Art. 15 LO 3/2007 | Ver nota [b] |
| | Art. 19 LO 3/2007 | Administración del Estado |
| | Art. 26.3.*f)* LG | Administración del Estado |
| | Art. 2.1.*f)* RD 931/2017 | Administración del Estado |
| Impacto en la familia | DA 10.ª Ley 40/2003 | Todas las AA.PP. [c] |
| | Art. 2.1.*f)* RD 931/2017 | Administración del Estado |
| Impacto en la infancia y adolescencia | Art. 22 quinquies LO 1/1996 | Todas las AA.PP. [d] |
| | Art. 2.1.*f)* RD 931/2017 | Administración del Estado |
| Impacto por razón del cambio climático | Art. 26.3.*h)* LG | Administración del Estado |
| Otros impactos (social, medioambiental, sobre la discapacidad, digital) [e] | Art. 2.1.*g)* RD 931/2017 | Administración del Estado |

[a] El art. 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, titulado «simplificación de cargas administrativas» y dictado al amparo del art. 149.1.13.ª CE (según su DF 9.ª), establece que «las Administraciones públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente».

[b] La STS 1750/2018, de 10 de diciembre (rec. núm. 3781/2017), referida a un plan urbanístico, tras recordar en su FJ 14.º que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, reconoce la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres (art. 15), fija la siguiente doctrina

jurisprudencial: «El principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos» (FJ 16.º). Cabe deducir que no es exigible que todas las AA.PP. lleven a cabo un trámite específico de informe de impacto por razón de género, pero sí que observen esta perspectiva.

[c] STS 1068/2023, de 20 de julio (rec. núm. 4191/2021), referida a un plan de ordenación territorial: «Respecto de la exigibilidad en los proyectos reglamentarios de los informes de impacto en la familia, infancia y adolescencia tampoco cabe albergar duda alguna conforme a lo dispuesto en la DA 10 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en la redacción dada a ambas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia» (FJ 8.º, IV).

[d] *Vid*. la nota anterior.

[e] Cualquier otro extremo relevante a criterio del órgano proponente, «prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma».

Como se puede apreciar, no todos los informes de impacto son exigibles en el ámbito local. Pues bien, ¿es razonable considerar en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas los impactos que no son obligatorios para los municipios?

Retomamos aquí el razonamiento de Francisco VELASCO donde lo dejamos. Tras aconsejar la adopción de la MAIN en el ámbito local, «si bien con el ámbito e intensidad adecuados», el autor recomienda no replicar miméticamente el modelo estatal de MAIN sino *adaptarlo* al ámbito local.

«El extenso e intenso catálogo de impactos que regula el RD 931/2017 puede resultar innecesario y superfluo para las ordenanzas locales». A partir de esta consideración, caben dos opciones para las MAIN locales: limitar el *catálogo de impactos evaluables*, o bien aceptar de entrada un alto número de impactos posibles, pero previendo diversos *grados de intensidad para su análisis.*

En este sentido, el autor advierte que «el hipotético impacto imputable a una ordenanza local es a menudo mediato, dada la normal existencia de *previas leyes o reglamentos* (estatales o autonómicos) en la misma materia regulada por la ordenanza local, de manera que frecuentemente el verdadero impacto normativo no es imputable directamente a la ordenanza, sino a la previa ley o al previo reglamento gubernativo».

A la hora de advertir sobre la complejidad que reviste el análisis de algunos impactos, hay un candidato que se repite: el *impacto económico.* Ya hemos visto que SANTAMARÍA PASTOR lo señaló en 2016 como uno de los más difíciles de evaluar y que en 2019 Francisco VELASCO lo consideró especialmente prolijo y complejo. Este contenido de la MAIN, que puede tener sentido en relación con proyectos normativos del Estado, por la amplitud de sus efectos y porque sus impactos son propiamente originales (salvo que la norma estatal transponga directivas europeas), no lo tiene tanto en el caso las MAIN locales[27].

[27] F. VELASCO CABALLERO, 2019: 330 y 332. Cursivas del autor.

## 4. EL CASO DE MADRID: LAS DIRECTRICES DE 2018

### 4.1. Situación anterior a las directrices municipales

El ejercicio de la potestad normativa del municipio de Madrid está regulado, en primer término, por la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM). Su art. 48 tiene por objeto el procedimiento de aprobación de las normas de competencia del Pleno. Dotado de carácter *básico* y *especial* (DF 1.ª LCREM), se sitúa por ello en la cúspide del sistema de las normas aplicables a esta materia [28].

El art. 48 LCREM se aplica, singularmente, a las ordenanzas y reglamentos. Cuando es la Junta de Gobierno quien ejerce la iniciativa normativa, la parte del procedimiento regulada por este artículo arranca con la aprobación del *proyecto inicial* por parte de dicho órgano [art. 48.3.*a)*]. Nada dice la LCREM, por tanto, de la tramitación administrativa previa —estudios, memorias, informes— que ha conducido hasta ese momento.

La legislación de la Comunidad de Madrid tampoco se ocupa de estos documentos [29].

El Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004 (ROP), dedica al procedimiento de aprobación de normas su Título VII [30]. El art. 105, referido a la *documentación del proyecto,* se limita a prever que «los proyectos se acompañarán del expediente de la Junta de Gobierno Local». Nada dice de los documentos que deban formar parte de ese expediente.

### 4.2. Las directrices sobre la elaboración de la MAIN

Esa era la situación cuando, el 3 de mayo de 2018, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid decidió aprobar las *directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa* (*BOAM* núm. 8.147, de 7 de mayo de 2018, pp. 6-20).

---

[28] Para un análisis de su contenido, *vid.* L. Arroyo Jiménez, «Régimen jurídico, procedimiento y servicios públicos», en L. Parejo Alfonso, J. Bravo Rivera y C. Prieto Romero (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid,* Bosch, Barcelona, 2006, pp. 245-309 (p. 252); J. Calvo García, «Régimen jurídico y procedimiento de la Ley especial de Madrid», en A. Troncoso Reigada (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid,* Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 777-809 (p. 780).

[29] La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, se refiere a la participación de los ciudadanos en los proyectos normativos mediante la formulación de «observaciones y opiniones» (arts. 51-54). A nuestros efectos da igual que estas normas sean aplicables o no al municipio de Madrid (la DA 8.ª de la Ley 10/2019 no arroja demasiada luz al respecto), ya que la participación de los ciudadanos a través de las alegaciones queda fuera del objeto de este trabajo.

[30] El Título VII ROP no está adaptado aún a la LCREM. Para integrar las disposiciones de la LCREM y los preceptos del ROP no derogados por ella se dictó la Resolución del Presidente del Pleno, de 26 de julio de 2006, relativa al procedimiento para la aprobación de las normas y el presupuesto por el Pleno del Ayuntamiento. Se puede acceder a la resolución a través de la ruta siguiente: *www.madrid.es* > El Ayuntamiento > El Pleno > Centro de Documentación > Resoluciones de la Presidencia del Pleno > Corporación 2003-2007.

La parte expositiva del acuerdo explica que su finalidad reside en «aprobar unas directrices sobre la memoria de análisis del impacto normativo a incorporar a los proyectos normativos que se elevan a la Junta de Gobierno, con carácter previo a dicha elevación, memoria que sin duda contribuirá a la mejora de la calidad normativa en el Ayuntamiento de Madrid» (párr. 11.º).

Destacamos otros dos pasajes[31]:

— «En el momento actual se pretende incorporar una concepción holística [lo que quiera que esto sea] de este análisis regulatorio, de manera que la evaluación de las normas vaya *más allá de la evaluación del impacto económico,* realizando una evaluación global de los impactos que las normas generan en la sociedad. Para ello, se incorpora a través de este acuerdo al proceso normativo del Ayuntamiento de Madrid la obligación de realizar un análisis previo y riguroso de las normas que se pretenden aprobar [...], que profundice en la aplicación de los principios de buena regulación» (párr. 7.º).

— «Para facilitar *en el ámbito interno* la realización de la memoria, resulta necesario aprobar *unas directrices que contengan las pautas para su elaboración* y una guía metodológica que determine el contenido de la misma» (párr. 12.º).

La guía metodológica anunciada se aprobó en mayo de 2020[32].

### 4.3. Naturaleza de las directrices

El Acuerdo de 3 de mayo de 2018, que aprobó las directrices sobre la MAIN, no define la naturaleza de estas.

En nuestra opinión, *las directrices son pautas orientativas, desprovistas de valor normativo*. Tres razones avalan esta afirmación: 1) su redacción; 2) la habilitación en que se basa el acuerdo que las aprueba, y 3) el órgano y el procedimiento de aprobación[33].

Primero. Aunque el Acuerdo de mayo de 2018 no defina la naturaleza de las directrices, su preámbulo sí dice que se aprueban con la finalidad de «facilitar *en el ámbito interno* la realización de la memoria» y que contienen «*las pautas* para su elaboración». Ambas expresiones apuntan a una concepción de las directrices como pautas meramente orientativas, no como normas jurídicas. Veremos, sin embargo, que el TSJM ha usado la redacción del preámbulo del acuerdo en sentido contrario, es decir, para afirmar el valor normativo de las directrices (§ 5.4.4.2).

---

[31] Cursivas nuestras.

[32] Guía metodológica para la elaboración de la MAIN, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid (*BOAM* núm. 8.641, de 19 de mayo de 2020, pp. 9-83).

[33] Razones expuestas, con ligeras variaciones, en J. Calvo García, «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid vuelve a atribuir valor normativo a las directrices municipales sobre la elaboración de normas», *Acento Local,* 18 de diciembre de 2024.

Segundo. El Acuerdo de 3 de mayo de 2018 se aprobó sobre la base del art. 17.1.*b)* LCREM, que habilita a la Junta de Gobierno para «adoptar planes, programas y directrices vinculantes *para todos los órganos ejecutivos, organismos y empresas del Ayuntamiento de Madrid»*. El inciso resaltado acota un destinatario puramente *interno,* al igual que el art. 6.1 LRJSP. Como es sabido, las *instrucciones y órdenes de servicio* previstas en este artículo, cuyos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes, «no tienen carácter normativo, ni son el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria». Así lo ha declarado el TS en numerosas ocasiones; entre otras, en la Sentencia 4553/2022, de 15 de diciembre, en la que añade que «no vinculan a terceros ajenos al ámbito administrativo y su finalidad no es otra que la de dar pautas interpretativas para la aplicación de las normas» (FJ 1.º). En coherencia con su naturaleza, la LRJSP establece que el incumplimiento de las instrucciones al dictar un acto puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria, pero no afecta a la validez de dicho acto (art. 6.2). No parece descabellado trasladar esta caracterización a las directrices sobre la MAIN.

Tercero. La Junta de Gobierno, *órgano* que aprobó las directrices sobre la MAIN, no tiene atribuida la potestad normativa, reservada al Pleno [art. 11.1.*d)* LCREM]. Y en la tramitación del acuerdo no se siguió el *procedimiento* de aprobación de normas. Precisamente por este motivo el TSJM anuló el Acuerdo de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de «Madrid Central». Tras declarar que «su consideración de disposición general y no de acto administrativo se ofrece como indudable», afirmó de modo tajante que «el órgano aprobatorio del acuerdo (la Junta de Gobierno) carece de competencia para la aprobación de disposiciones generales» (Sentencia 445/2020, de 27 de julio, FJ 9.º).

### 4.4. Contenido de la memoria; memoria abreviada

El apartado 5 de las directrices sobre la MAIN (texto consolidado)[34], dedicado al *contenido de la memoria,* incluye un total de 13 puntos, de los cuales siete se corresponden propiamente con *impactos:* 5.6. Impacto competencial; 5.7. Impacto organizativo; 5.8. Impacto presupuestario; 5.9. Impacto económico; 5.10. Impacto de género; 5.11. Simplificación de procedimientos; 5.12. Otros impactos.

Llama la atención que, *sin que exista una norma que lo imponga*, las directrices incluyan como contenido propio de la MAIN el informe de impacto económico. Resulta curioso que el acuerdo abogue por «una evaluación global de los impactos que las normas generan en la sociedad», que vaya *«más allá* de la evaluación del impacto económico», cuando realmente cabría situar el debate *más acá;* es decir, en la cuestión de *si el propio impacto económico debe ser evaluado, y con qué alcance,* durante el proceso de elaboración

[34] El Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno se ha modificado dos veces, en 2020 (Acuerdo de 14 de mayo de 2020, citado) y en 2021 (Acuerdo de 9 de diciembre de 2021, *BOAM* núm. 9.033, de 13 de diciembre de 2021, pp. 32-66).

de una ordenanza municipal. Se da aquí por supuesto lo que debe ser cuidadosamente meditado.

Las directrices prevén la posibilidad de elaborar una *memoria abreviada,* que procede en dos supuestos: *a)* cuando la propuesta normativa «se refiera a reglamentos orgánicos, estatutos de organismos públicos u otras normas de carácter esencialmente organizativo», o *b)* cuando «no despliegue ningún impacto relevante».

Lo característico de la memoria abreviada reside en que su contenido mínimo se limita, en cuanto a los impactos, al competencial, el organizativo y el presupuestario. Ello quiere decir que, de las dos formas posibles de adaptación del modelo estatal de MAIN al ámbito local —reducción del *catálogo* de impactos o de la *intensidad* de evaluación (§ 3.2.3)—, las directrices optan por la primera.

### 4.5. Alternativas descartadas e impacto *mediato*

En consecuencia, si la norma es esencialmente organizativa o no se espera de ella un impacto relevante, se podrá prescindir (entre otros) del informe de impacto económico. Pero si este procede porque la norma no es organizativa o se le augura un impacto relevante, las directrices no ofrecen la alternativa de *otras técnicas de evaluación previa,* como por ejemplo las *listas de comprobación (checklists)*[35]*,* que permitirían, por así decirlo, no ya *abreviar* el elenco de impactos sino su valoración (la del impacto económico o la de otros).

La única forma de atenuar la intensidad de la evaluación sería la que, como vimos (§ 3.2.3), Francisco Velasco denomina impacto *mediato.*

En efecto, la Guía metodológica de 2020 que completa las directrices de 2018 recoge la idea en estos términos: «En la mayoría de las ocasiones el contenido de las normas reglamentarias [municipales] viene prefigurado por una norma de rango legal o reglamentario estatal o autonómica, respecto a la cual la ordenanza supone un complemento o desarrollo. Y determinadas decisiones normativas incorporadas a esa norma no se han producido por iniciativa del Ayuntamiento de Madrid, sino que vienen impuestas por una ley o disposición reglamentaria que debe ser objeto de aplicación». «En este sentido, la MAIN debe analizar solo aquellos impactos que deriven directamente de la intervención normativa del Ayuntamiento de Madrid, no los que vengan impuestos por las decisiones adoptadas por otros niveles» (apdo. 2.6, Análisis de impactos, pp. 37-38).

Así las cosas, las directrices sobre la MAIN, tal y como han quedado descritas, se aplicaron en 2021 y 2022 para elaborar los proyectos de modificación de las ordenanzas que regulan las terrazas y las restricciones a la movilidad por razones am-

[35] J. Ponce Solé, 2017: 169.

bientales. Como se trata de normas con obvios y relevantes efectos que trascienden la organización interna del Ayuntamiento de Madrid, se elaboró la memoria *normal,* con el catálogo completo de análisis de impacto. El resultado se analiza en el capítulo siguiente.

## 5. ANULACIÓN JUDICIAL DE LAS ORDENANZAS DE MADRID POR INSUFICIENCIA DE LOS INFORMES DE IMPACTO

### 5.1. Anulación de Madrid Central: carácter no preceptivo del análisis de impacto económico

La Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 (OMS), reguló Madrid Central y las demás «ordenaciones permanentes» (arts. 21-25).

El 27 de julio de 2020, el TSJM dictó tres sentencias para resolver otros tantos recursos dirigidos contra la OMS. La Sentencia 445/2020 anuló los arts. 21 al 25 de la OMS y el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) «Madrid Central». Las Sentencias 446/2020 y 447/2020 anularon el art. 23 (el que regulaba Madrid Central) y la DT 3.ª de la OMS.

Aunque la razón por la que la Sentencia 445/2020 anula parte de la OMS es la cumplimentación deficiente del trámite de audiencia (no se abrió un nuevo trámite de alegaciones tras la introducción de una modificación sustancial) [36], también dedica una serie de razonamientos a la omisión o insuficiencia de los informes preceptivos.

Uno de los informes que no se emitió fue el de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, previsto en un acuerdo de organización y competencias del Ayuntamiento de Madrid [37]. Pero la sentencia declara que este informe «no puede ser calificado de preceptivo, cualidad o condición que viene asignada legalmente, en exclusiva, a aquellos que están calificados o resulten exigidos con dicho expreso carácter por las disposiciones legales aplicables (art. 79.1 LPAC), lo que en este caso no acontece [...], pues el aludido Acuerdo de 29 de octubre se limita a la inclusión del mismo entre las competencias específicas de la Dirección General» (FJ 6.º).

También reviste interés la distinción entre el análisis de *impacto económico* y el de *impacto presupuestario.* La sentencia recuerda que tanto la LG como el RD 931/2017

---

[36] F. Velasco Caballero, «Anulación de «Madrid Central» por defectos de participación ciudadana», *blog del IDL*, 28 de julio de 2020; J. CALVO GARCÍA, «Madrid Central: ¿Es obligatorio abrir un trámite de información pública si la modificación sustancial deriva de una alegación?», *blog del IDL,* 29 de julio de 2020.

[37] Apartado 7.1.1.*e)* del Acuerdo de 29 de octubre de 2015 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad (*BOAM* núm. 7.530, de 2 de noviembre de 2015, pp. 156-167).

se aplican exclusivamente al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno y no se refieren, «en absoluto, a normas y disposiciones generales de ámbito autonómico y/o local». En consecuencia, *el informe sobre impacto económico no resulta exigible sobre la base del Reglamento estatal de la MAIN.* Cuestión distinta, aclara la sentencia, es el informe de impacto presupuestario, que sí resulta exigible porque lo imponen dos disposiciones legales estatales aplicables a los municipios: el art. 7.3 LOEPSF y el art. 129.7 LPAC. Pero *si circunscribimos el motivo de impugnación a la insuficiencia de la MAIN desde la perspectiva exclusiva del impacto económico* —no el presupuestario— *debe decaer la pretensión anulatoria* fundada en ese defecto formal (FJ 8.º).

Como tercera y última cuestión, se observa que, pese a que el recurso plantea el control de los aspectos discrecionales de la potestad reglamentaria sobre la base de los principios de buena regulación (art. 129 LPAC) y, en particular, denuncia la infracción del principio de proporcionalidad (antecedente de hecho segundo), la sentencia no analiza esta vertiente *material* de la impugnación.

### 5.2. Modificación de la Ordenanza del Taxi: primer aviso sobre el valor normativo de las directrices y el carácter preceptivo del informe de impacto económico

Ninguna de las tres sentencias recaídas sobre la OMS de 2018 tomó en consideración las directrices municipales sobre la MAIN, por razones temporales: el informe de la Asesoría Jurídica sobre el proyecto de la OMS se solicitó el 9 de abril de 2018; antes, por tanto, del 3 de mayo de 2018, que fue la «fecha de corte» fijada por el apartado sexto del acuerdo de aprobación de las directrices (adoptado ese mismo día y eficaz desde entonces) para determinar si los proyectos normativos en curso debían incorporar la MAIN.

El panorama cambia radicalmente con la Sentencia 589/2023, de 21 de noviembre, en la que el TSJM atribuye carácter normativo a las directrices sobre la MAIN de 2018 y, basándose en ellas, considera exigibles los análisis de impacto incluidos en el contenido de la memoria, aunque no vengan exigidos por la legislación estatal o autonómica; caso, singularmente, del informe de impacto económico.

La sentencia desestima el recurso presentado contra la Ordenanza 8/2021, de 1 de junio, por la que se modifica la Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012; pero contiene la semilla que conducirá posteriormente a la anulación —total o parcial— de otras dos ordenanzas.

En su FJ 4.º, referido al *impacto por razón de género,* la sentencia, tras analizar la legislación estatal[38] y autonómica, afirma que «la cuestión queda resuelta para este caso,

[38] Incluido el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, para cuya interpretación se apoya en la STS 1750/2018, de 10 de diciembre (rec. núm. 3781/2017; FJ 14.º).

a criterio de esta Sala, en el ámbito de la normativa propia y singular del Ayuntamiento de Madrid».

La Junta de Gobierno —sigue diciendo la sentencia— «aprobó el Acuerdo de 3 de mayo de 2018, por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa. La Administración niega que ese Acuerdo tenga carácter normativo y que vaya más allá de suponer la aprobación de una simple guía o de directrices orientativas de la elaboración de las MAIN, pero no podemos compartir sus argumentos a la vista del contenido de dicho Acuerdo».

Acto seguido, la sentencia reproduce determinadas expresiones, tanto del preámbulo del acuerdo como de los apartados de las directrices, de las que deduce que el Ayuntamiento de Madrid se ha dotado «de un instrumento normativo propio, a través del cual establece la necesidad de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) como trámite preceptivo para la aprobación de sus propios proyectos de disposiciones reglamentarias». No cabe dudar —insiste— de que el Ayuntamiento de Madrid ha incorporado a sus normas de procedimiento de elaboración de disposiciones generales la exigencia de incorporar una MAIN.

Justo a continuación llega la afirmación más sorprendente: el Ayuntamiento se ha dotado a sí mismo —dice el TSJM— «de *un verdadero y propio reglamento de naturaleza orgánica,* que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de sus normas reglamentarias y que impone, como trámite preceptivo, la elaboración de una MAIN que incluya expresamente un informe de impacto de género».

Combatiremos la tesis del carácter normativo de las directrices más adelante (§ 5.4.4.2), pero no se puede pasar ahora por alto este error de bulto: es evidente que el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 3 de mayo de 2018 *no* aprobó un reglamento orgánico. La aprobación de los reglamentos de naturaleza orgánica corresponde en exclusiva al Pleno y requiere la mayoría absoluta del número legal de sus miembros [arts. 11.1.*c)* y 11.2 LCREM] [39].

El análisis de *impacto económico* es objeto del FJ 6.º Como sucede con el impacto de razón de género, el TSJM desestima la alegación referida a la insuficiencia del informe contenido en el expediente, pero antes afirma su carácter obligatorio, que fundamenta en el valor normativo de las directrices municipales de 2018. «Ha de rechazarse la alegación de la letrada municipal, según la cual la inclusión de un informe de impacto económico no es preceptiva en la elaboración de la Ordenanza. Dicha exigencia deriva del apartado 5.9 del Anexo I del Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid», por el que se aprueban las directrices sobre la MAIN, «que impone la evaluación del impacto económico de la propuesta normativa. Sobre el carácter normativo de esta previsión ya nos hemos extendido anteriormente».

---

[39] Sobre la naturaleza del reglamento orgánico local, A. Galán Galán, *El Reglamento orgánico local,* INAP, Madrid, 2004, pp. 23-35.

### 5.3. Modificación de la Ordenanza de terrazas: anulación por insuficiencia de los informes de impacto presupuestario y medioambiental

La Sentencia del TSJM 185/2024, de 11 de abril, anuló la Ordenanza 1/2022, de 25 de enero, por la que se modifica la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, de 30 de julio de 2013. Dos motivos de anulación nos interesan aquí: la insuficiencia del análisis de impacto presupuestario y la falta de informe de impacto medioambiental[40].

La sentencia basa la exigencia del informe de *impacto presupuestario* en las dos disposiciones básicas que lo imponen (arts. 7.3 LOEPSF y 129.7 LPAC) y, además, en las directrices municipales sobre la MAIN de 2018, que forman parte —según el TSJM— de «la propia normativa interna del Ayuntamiento de Madrid» (FJ 3.º).

Puesto que está fuera de duda que dos leyes estatales exigen el análisis de impacto presupuestario, la cuestión del valor normativo de las directrices pierde parte de su relevancia en el caso de este informe. El debate se centra en si se incluyó o no en el expediente y, en caso afirmativo, en si era suficiente o no.

Con el *informe de impacto medioambiental* ocurre justo lo contrario. Comprobado que el informe no existe en el expediente, la cuestión relevante es si resulta preceptivo.

Para dilucidarlo, el TSJM observa que las directrices municipales sobre la MAIN, en el apartado 5.12, referido a *otros impactos,* indican que procederá valorar otros aspectos que puedan verse afectados por la propuesta normativa, *«en función de su naturaleza y contenido,* tales como los impactos de carácter social, medioambiental o familiar»[41].

Atendiendo a su naturaleza y contenido, ¿procedía analizar el impacto medioambiental de la propuesta normativa? El TSJM entiende que sí. «No puede caber duda alguna de que, por su propia naturaleza, en cualquier Ordenanza municipal que regule una materia como la de la ocupación del dominio público por terrazas o establecimientos abiertos al público se compromete de forma "especialmente relevante" (en expresión de la propia Ordenanza recurrida) el medio ambiente urbano, el control de la contaminación acústica y los derechos fundamentales a la salud, a la intimidad personal y familiar y a un medio ambiente adecuado de los vecinos» (FJ 4.º).

Aunque según el TSJM la vulneración de la «normativa interna» del Ayuntamiento dispensa la necesidad de analizar si la exigencia de un informe de impacto ambiental deriva de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que viene a transponer la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, no por ello deja de referirse

---

[40] C. Prieto Romero, 2024.

[41] En este punto, para fundamentar «el carácter normativo de esta previsión» se reproduce la justificación del valor normativo de las directrices de la sentencia sobre la modificación de la Ordenanza del Taxi (Sentencia 589/2023, de 21 de noviembre, FJ 4.º), si bien se omite el pasaje en que esta las considera un reglamento de naturaleza orgánica (FJ 4.º).

a la normativa europea y estatal que regula la materia. La conclusión final es que «la omisión de un informe de impacto medioambiental en el procedimiento de elaboración de una Ordenanza destinada a regular aspectos sustanciales de la ocupación del dominio público por razón de una actividad compromete seriamente el objetivo que proviene de normas de Derecho de la UE y del propio Derecho interno español de establecer elevado nivel de protección del medio ambiente» (FJ 4.º).

Pero afirmar que *se compromete seriamente un objetivo* no equivale a identificar con precisión un precepto que impone un trámite en un determinado supuesto. La normativa española aplicable en la materia, tanto estatal como autonómica, enumera de forma minuciosa, a través de los anexos correspondientes, los proyectos que se someten a las distintas modalidades de evaluación ambiental. Salvo error, la sentencia no incardina el supuesto que nos ocupa en ninguno de ellos.

### 5.4. Anulación parcial de la OMS de 2021 por razones *formales* y *materiales*

Terminamos el recorrido por las sentencias del TSJM con la que resuelve uno de los recursos presentados contra la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018.

La Sentencia 405/2024, de 17 de septiembre, fundamenta la anulación de las disposiciones que identifica en su fallo en dos tipos de consideraciones, el primero de índole *formal* —exigibilidad de los informes en el procedimiento normativo— y el segundo, y fundamental, de carácter *material*: la motivación del ejercicio de la potestad reglamentaria y la justificación del principio de proporcionalidad[42].

#### *5.4.1. Valoración de los informes de impacto económico y de impacto medioambiental*

Para el tribunal, el informe de impacto económico es manifiestamente insuficiente (FJ 6.º).

En cuanto al análisis de impacto ambiental, señala que «no puede considerarse escaso o insuficiente en cuanto a la amplitud de las motivaciones que expone». «Cosa diferente —añade— es que no contemple posibles alternativas a las concretas medidas de prohibición y restricción que el proyecto de Ordenanza proponía» (FJ 7.º). Incorpora datos y valoraciones con las que se justifican las medidas que se proponen, «pero no contempla ni valora ninguna otra medida alternativa y menos restrictiva de derechos, por considerar que la propuesta es la única que garantiza el cumplimiento de los objetivos exigidos» (FJ 8.º)[43].

---

[42] Sendos comentarios sobre ambas vertientes, en J. Calvo García, *Acento Local,* 18 de diciembre de 2024, citado; y «Aplicación desproporcionada del principio de proporcionalidad en la regulación de las zonas de bajas emisiones», *Acento Local,* 2 de octubre de 2024.

[43] Refiriéndose a la fundamentación del cumplimiento de los principios de buena regulación que debe constar en el preámbulo de los reglamentos (art. 129.1 LPAC), Santamaría Pastor señaló que dicha justifica-

### *5.4.2. Argumento formal: valor normativo de las directrices*

Sentado el carácter «manifiestamente insuficiente» de un informe de impacto e insatisfactorio del otro, el paso siguiente del razonamiento consiste en analizar si resultan preceptivos (FJ 9.º).

En este punto la sentencia recuerda que ni la LG ni el reglamento estatal de la MAIN (RD 931/2017) se aplican a los municipios. Por tercera vez, la clave para que el TSJM atribuya carácter preceptivo a ambos informes estriba en las directrices aprobadas mediante Acuerdo de 3 mayo de 2018, que los recogen en sus apartados 5.9 (impacto económico) y 5.12 (otros impactos, entre ellos el medioambiental).

El acuerdo no contiene —según la sentencia— «una simple guía» o «directrices orientativas» para la elaboración de la MAIN. El tribunal cita las dos sentencias ya analizadas (Sentencias 589/2023, de 21 de noviembre, y 185/2024, de 11 de abril), para reiterar sus pronunciamientos: las directrices forman parte de la «normativa interna del Ayuntamiento de Madrid»; «el mismo Ayuntamiento de Madrid ha decidido dotarse de un instrumento normativo»; su voluntad ha sido «incorporar el contenido de dicho Acuerdo a su acervo normativo» (FJ 9.º).

### *5.4.3. Argumento material: principio de proporcionalidad*

El TSJM subraya que «el debate no debe situarse en el estricto aspecto de la exigencia normativa de dichos informes, en el caso de las Ordenanzas municipales. *La cuestión jurídica se ha de examinar, con un alcance más amplio, en el terreno de la exigencia de una adecuada motivación que justifique el ejercicio de la potestad reglamentaria*» (FJ 8.º).

Al abordar este aspecto *material*, el FJ 10.º empieza citando, de forma significativa, la STS 1372/2023, de 2 de noviembre, que confirma la sentencia del TSJ de Cataluña que anuló la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona que había aprobado su ZBE.

Siguiendo muy de cerca esta STS, el TSJM subraya que la cuestión esencial es «si se han respetado las exigencias que para el ejercicio de la potestad reglamentaria ha establecido la jurisprudencia, si existe una motivación adecuada y si se ha vulnerado el principio de proporcionalidad» (FJ 10.º).

Pues bien, ninguno de los dos informes supera el estándar así planteado.

---

ción «en algunos casos, es harto problemática, puesto que el cumplimiento de algunos de estos principios solo puede «justificarse» empleando afirmaciones o negaciones apodícticas. No hay otra forma de fundamentar, por ejemplo, que «no existen otras medidas menos restrictivas de derechos», o que una disposición es «el instrumento más adecuado para garantizar su consecución» (de sus objetivos)» [J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 37 (nota 6)].

### *5.4.4. Crítica de la sentencia*

#### 5.4.4.1. Impacto económico

En su análisis del informe de *impacto económico,* la sentencia hace bastante hincapié en «las consecuencias económicas de las prohibiciones de circulación a determinados vehículos» (FJ 6.º). Buena parte del reproche a la «patente insuficiencia» del informe se refiere a medidas limitativas que «conllevan la necesidad de renovación del parque de vehículos afectados, pues afectan a los vehículos de más antigüedad y por ello, presumiblemente, a las personas de menos capacidad económica» (FJ 10.º). Pero *esta medida ya estaba prevista en la OMS de 2018,* que pospuso su eficacia hasta el 1 de enero de 2025 (art. 6.2 y DT 1.ª 2).

Por tanto, *el impacto económico de la prohibición no es achacable a la Ordenanza modificativa de 2021,* que es la disposición recurrida y que se limitó a cambiar de ubicación la disposición que contiene la prohibición (pasa del art. 6.2 al 21.3)[44] y a adelantar al 1 de enero de 2024 la aplicación de la prohibición para los vehículos no «empadronados» en Madrid dando nueva redacción de la DT 1.ª 2. La prohibición de la OMS de 2018 no fue anulada por el TSJM en la Sentencia 445/2020, de 27 de julio. Esta consideró, como hemos visto (§ 5.1), que el informe de impacto económico no era preceptivo. Cierto que, por razones temporales, las directrices de 2018 no fueron tenidas en cuenta (§ 5.2); pero tampoco el TSJM consideró que la obligación de motivar las normas y el principio de proporcionalidad (el argumento material) exigiesen un análisis de impacto económico, pese a que la cuestión se planteó en el recurso (antecedente de hecho segundo).

#### 5.4.4.2. Argumento formal

En cuanto al *argumento formal,* ya hemos expuesto nuestra opinión sobre la naturaleza de las directrices de 2018 (§ 4.3).

Para atribuir valor normativo a las directrices, la sentencia se basa en parte (como ya hicieron las dos anteriores) en ciertas afirmaciones del preámbulo del acuerdo por el que fueron aprobadas para concluir que «se habla expresamente de incorporación al "proceso normativo" y de su carácter "obligatorio"» (FJ 9.º). Pero el hecho de que las directrices se refieran al «proceso normativo» no las convierte en normas: entender lo contrario supone confundir su objeto con su naturaleza. Y tampoco hablar de una «obligación» resulta un argumento concluyente para afirmar el carácter normativo de las directrices, si entendemos que la obligación es *interna,* dirigida a los funcionarios que intervienen en la tramitación de un proyecto de ordenanza y se encuentran sujetos a las «obligaciones» derivadas del principio de jerarquía.

---

[44] Por cierto, el fallo no incluye el art. 21.3 entre las disposiciones de la OMS que anula.

Aprobadas sobre la base del precepto que habilita a la Junta de Gobierno para que adopte «planes, programas y directrices vinculantes» para sus órganos y organismos [art. 17.1.*b)* LCREM], las directrices tienen —en nuestra opinión— una eficacia puramente *interna,* igual que las instrucciones y órdenes de servicio del art. 6 LRJSP. Podrá el órgano que ejerza la secretaría de la Junta de Gobierno revisar el expediente de un proyecto de ordenanza y exigir a las áreas que aporten un informe que falte. Podrán incurrir en responsabilidad disciplinaria los funcionarios que no se muestren diligentes en la tarea. Pero de ahí a que esa falta (o insuficiencia) determine la nulidad de la norma resultante media un abismo.

En la Administración del Estado las cosas son más sencillas. Cuando el Consejo de Ministros aprueba una norma, lo hace mediante *real decreto* y cuando se trata de un acto, mediante un *acuerdo* [art. 24.1.*c)* y *d)* LG]. Es fácil determinar, a primera vista, la naturaleza del texto aprobado. En la materia que nos ocupa, contamos con ambos instrumentos: el real decreto que aprueba el reglamento de la MAIN (RD 931/2017) y el acuerdo de aprobación de la Guía Metodológica para su elaboración (Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009).

En el Ayuntamiento de Madrid no es posible hacer esta distinción porque la Junta de Gobierno solo aprueba *acuerdos.* Resulta tentador trazar un paralelismo para atribuir carácter normativo al acuerdo de aprobación de las directrices (Acuerdo de 3 de mayo de 2018) y no normativo al de aprobación de la guía (Acuerdo de 14 de mayo de 2020). Pero el paralelismo no se sostiene porque, si la Junta de Gobierno solo aprueba acuerdos, se debe precisamente a que todo lo que aprueba son actos: *no puede aprobar normas ya que carece de la potestad normativa,* reservada al Pleno por la LCREM [art. 11.1.*d)*].

No hay acuerdos normativos y no normativos de la Junta de Gobierno. Si un acuerdo contiene una norma, lo que procede es anularlo, como hizo el TSJM con el Acuerdo de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de Madrid Central (Sentencia 445/2020, de 27 de julio, FJ 9.º).

El hecho de admitir que un acuerdo de la Junta de Gobierno pueda contener normas conduce a otra inconsistencia. En la Sentencia 445/2020 (FJ 6.º), el TSJM consideró que el informe de un órgano determinado (la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico) no era exigible porque estaba previsto en un acuerdo de la Junta de Gobierno (el de organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad), que no es una disposición legal, carácter que debe reunir la previsión de un informe para que sea preceptivo (art. 79.1 LPAC). Ahora, sin embargo, se considera preceptivo un informe (el de impacto económico), aunque solo esté previsto en otro acuerdo de la Junta de Gobierno (el de aprobación de las directrices).

Por último, en la sentencia del TSJM se observa una diferencia significativa entre la fundamentación de los argumentos *formales* (exigibilidad de los informes de impacto) y la de los *materiales* (proporcionalidad de las medidas). Las consideraciones *materiales* de la Sentencia 405/2024, de 17 de septiembre, siguen muy de cerca la STS 1372/2023, de 2 de noviembre, que confirmó la sentencia del TSJ de Cataluña que había anulado

la ZBE de Barcelona. No sucede así, sin embargo, al formular el reproche *formal.* En las dos sentencias estimatorias que hemos visto, el TSJM no se apoya en el criterio de la STS 1372/2023, de 2 de noviembre, porque esta no se pronunció sobre la naturaleza de las Directrices de 2015 del Ayuntamiento de Barcelona para la elaboración de normas, a pesar de que la sentencia recurrida sí las mencionaba.

#### 5.4.4.3. Argumento material

El TSJM exhibe un *alto nivel de exigencia* en su análisis del contenido de ambos informes. Como se puede comprobar consultando el expediente de la elaboración de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, se llevó a cabo un ingente trabajo de documentación, análisis y valoración. Una MAIN de 297 páginas, una memoria de valoración que analiza las 7.668 alegaciones presentadas y cuyos anexos (ocho en total) suman más de 28.000 páginas... Obviamente, un análisis amplio, incluso exhaustivo, siempre puede ser más amplio y exhaustivo todavía. Siempre se podrá considerar «insuficiente», dado que *el parámetro para medir la suficiencia es indeterminado.*

La sentencia descarta haber llevado a cabo un *control de oportunidad:* «El control de la conformidad a derecho de la medida, para los tribunales de justicia, no podrá extenderse a factores de oportunidad, que quedan al margen de la tarea judicial; pero sí está indiscutiblemente unido, como recuerda el TS, al control de la adecuada motivación en el ejercicio de la potestad reglamentaria que evite el vicio de arbitrariedad» (FJ 10.º).

Sin embargo, y sin negar la importancia del control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria —que incluye la comprobación de si existe una motivación adecuada y si se ha vulnerado el principio de proporcionalidad—, se podría objetar que la combinación de un control de legalidad tan intenso con el uso de unos parámetros tan indeterminados conduce a una suerte de *control difuso,* no muy distinto de un control de oportunidad.

Recordemos, a este respecto, que SANTAMARÍA PASTOR advirtió que, dada la laxitud de los enunciados de los principios de buena regulación, su aplicación podría entrañar «valoraciones de oportunidad que una sentencia judicial no debiera normalmente hacer»[45].

Este asunto remite a una cuestión más amplia y del mayor interés: la sustitución de las reglas por los principios, las críticas al principio de proporcionalidad y la técnica de la ponderación, el llamado «judicialismo»...[46].

---

[45] J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 38.

[46] Sobre ello, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo,* Marcial Pons, Barcelona, 2000; P. DE LORA DELTORO, *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales,* Deusto, Barcelona, 2023.

## 6. PROPUESTAS

Con el fin de evitar que se sigan sucediendo sentencias que anulen las ordenanzas de Madrid, se podrían considerar las siguientes propuestas:

— Sustitución de las directrices de 2018 por una guía práctica que declare expresamente que no tiene naturaleza reglamentaria, de forma similar al modo en que lo precisa la *Guía de la Comunidad de Madrid para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general*[47].

— Supresión de la previsión del informe de impacto económico con carácter general o, alternativamente, reducción de su ámbito de aplicación, ya sea limitándolo a determinadas ordenanzas en función de la materia, ya sea mediante la ampliación de los supuestos en que procede la memoria abreviada.

Al carecer de naturaleza reglamentaria, la guía no podría añadir nuevos impactos *obligatorios* a los impuestos por las normas aplicables, toda vez que solo las *disposiciones legales* pueden atribuir carácter preceptivo a los informes (art. 79.1 LPAC). Por tanto, si se optase por añadir informes de impacto al catálogo de análisis obligatorios en el ámbito local (como podría ser el caso del informe de impacto económico), quedaría claro que la falta de valoración de tales impactos (o su insuficiencia), al no tratarse de un trámite exigible, no puede determinar, por sí misma, la nulidad de la ordenanza. El reproche tendría la misma trascendencia que un defecto de técnica normativa, puesto que la guía no puede erigirse en *parámetro de validez* de una norma aprobada.

A este respecto, cabe recordar que la jurisprudencia del TS mantiene un criterio restrictivo sobre la nulidad de las disposiciones generales por vicios de procedimiento, de modo que para declararla exige «una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia»[48]. Pues bien, no parece que el hecho de que el impulsor de la propuesta normativa se aparte de lo previsto en una guía metodológica interna pueda calificarse como «inobservancia trascendente».

---

[47] «Esta guía, sin aspiraciones de innovar el ordenamiento jurídico, reúne en un solo documento los mandatos contenidos en las normas mencionadas y en el resto de normas aplicables». *Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid*. Oficina de Calidad Normativa, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, enero de 2023 (Introducción, p. 2).

[48] STS 1975/2024, de 17 de diciembre: «Para que proceda la nulidad [...] es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta [...], sino también total y absoluta [...].

Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte» (FJ 3.º).

## 7. REFLEXIÓN FINAL: TOMARSE LAS ORDENANZAS EN SERIO

Para que el control judicial de los reglamentos sea *serio,* como propugnan distintos autores[49], hemos de empezar por tomarnos en serio al regulador.

Reformulando una expresión de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, según la cual «quizá haya llegado ya el momento de tomarse en serio la regulación que el legislador ordinario haga de los derechos fundamentales»[50], y llevándola a nuestro contexto, podríamos decir que *quizá haya llegado ya el momento de tomarse en serio la regulación que el municipio haga de la movilidad* o de cualquier otro asunto público que caiga bajo su responsabilidad.

La comparación entre el legislador y el titular de la potestad normativa municipal no está traída por los pelos. La singularidad de las ordenanzas estriba en que, pese a su naturaleza reglamentaria, emanan de un órgano dotado de legitimidad democrática directa: el Pleno[51].

Uno de los argumentos que se aducen a favor de un control más «riguroso» del procedimiento de elaboración de los reglamentos comparado con el de las leyes reside en que «los parámetros de control jurídico no pueden ser los mismos cuando la norma emana de Parlamento y cuando la dicta la Administración». «Los reglamentos», dice Inmaculada REVUELTA, «provienen de un poder limitado, menos legitimado en términos democráticos»... «Salvo», puntualiza la autora, «en el caso de los entes locales»[52].

En efecto, «las entidades locales no son solo Administraciones públicas (con legitimidad proveniente de su estrecha vinculación a la ley: art. 103.1 CE) sino también niveles territoriales de gobierno con su propia legitimidad democrática (arts. 140 y 141 CE) y con autonomía constitucionalmente garantizada (art. 137 CE)»[53].

Precisamente por ello, las sentencias que enjuician la elaboración de las ordenanzas han de ser particularmente meticulosas a la hora de evitar cualquier sombra de valora-

---

[49] Por todos, J. PONCE SOLÉ, 2017: 176, 178 y 179.

[50] El profesor realiza esta afirmación cuando aborda «los peligros de la ponderación», de los que destaca dos: por un lado, supone un riesgo para la seguridad jurídica; por otro, conlleva una ampliación de los poderes del juez, un «desplazamiento en el esquema de la distribución de poder entre los órganos del Estado» en favor de quien tiene «la competencia para decidir en último lugar». Una de las posibles distorsiones competenciales se registra entre el legislador y el juez y puede plantearse en el ámbito de los derechos fundamentales. Es al exponer su propuesta sobre esta cuestión cuando dice que si hubo un momento de tomarse los derechos fundamentales *en serio,* «quizá haya llegado ya el momento de tomarse en serio la regulación que el legislador ordinario haga de los derechos fundamentales» (J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2000: 143, 154 y 164-165).

[51] F. VELASCO CABALLERO, 2019: «Está pendiente entre nosotros la sustantivación teórica, mediante un nuevo concepto jurídico, de este singular tipo normativo que, sin ser ley, tampoco es propiamente un reglamento gubernativo» (p. 303). Sobre la peculiaridad de las normas locales, A. GALÁN GALÁN, 2004: 35; y *La potestad normativa autónoma local,* Atelier, Barcelona, 2001.

[52] I. REVUELTA PÉREZ, 2014: 90.

[53] F. VELASCO CABALLERO, 2019: 303.

ción de oportunidad. Se podrá así conjurar el riesgo advertido por SANTAMARÍA PASTOR en 2016 de que la jurisdicción contenciosa se convierta «en una instancia políticamente controladora» de la potestad normativa municipal[54].

Como acostumbra a decir Manuel ZAFRA, «la política consiste en elegir entre bienes igualmente valiosos pero imposibles de jerarquizar científicamente»[55]. Por muy científica que se nos quiera presentar la valoración de alternativas en materia de movilidad, o muy aséptica la opción por una u otra ordenación de las terrazas o del servicio del taxi, la regulación que finalmente se adopte para la ciudad responderá a una decisión política. Por tanto, su aprobación corresponde al Pleno, es decir, a la mayoría resultante de las elecciones municipales. Los jueces solo deberían corregirla en caso de vulneración flagrante del ordenamiento jurídico (la «inobservancia trascendente» a que se refiere el TS), no mediante la aplicación de parámetros de control indeterminados que abocan a un Derecho incierto.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

ARAGUÀS GALCERÀ, I.: «La no exigibilidad del trámite de consulta previa en el procedimiento de elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales locales. Consideraciones a la luz de la STS núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023», *Acento Local,* 12 de abril de 2023.

ARROYO JIMÉNEZ, L.: «Régimen jurídico, procedimiento y servicios públicos», en L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid,* Bosch, Barcelona, 2006, pp. 245-309.

CALVO GARCÍA, J.: «Régimen jurídico y procedimiento de la Ley especial de Madrid», en A. TRONCOSO REIGADA (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid,* Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 777-809.

— «Madrid Central: ¿Es obligatorio abrir un trámite de información pública si la modificación sustancial deriva de una alegación?», *blog del IDL (Instituto de Derecho Local),* 29 de julio de 2020.

— «Aplicación desproporcionada del principio de proporcionalidad en la regulación de las zonas de bajas emisiones», *Acento Local,* 2 de octubre de 2024.

— «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid vuelve a atribuir valor normativo a las directrices municipales sobre la elaboración de normas», *Acento Local,* 18 de diciembre de 2024.

CARCELLER STELLA, J. J.: «Los análisis de impacto normativo como elemento relevante para el control judicial de los hechos determinantes en el ejercicio de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método,* vol. 10, 2024, pp. 33-61.

DE LORA DELTORO, P.: *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales,* Deusto, Barcelona, 2023.

GALÁN GALÁN, A.: *La potestad normativa autónoma local,* Atelier, Barcelona, 2001.

— *El Reglamento orgánico local,* INAP, Madrid, 2004.

---

[54] J. A. SANTAMARÍA PASTOR, 2016: 38.

[55] M. ZAFRA VÍCTOR, «Reflexiones sobre el gobierno local», *Anuario del Gobierno Local 2004,* Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 97-116 (p. 108).

MARCOS FERNÁNDEZ, F.: «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo», *Revista de Administración Pública,* núm. 179, mayo-agosto de 2009, pp. 333-365.

PONCE SOLÉ, J.: «La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español», *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 45, octubre de 2017, pp. 157-195.

PRIETO ROMERO, C.: «El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las Entidades Locales», *Revista digital CEMCI,* núm. 43, julio-septiembre de 2019, pp. 7-45.

— «La complejidad del procedimiento de elaboración de ordenanzas: la anulación de la Ordenanza de Terrazas del Ayuntamiento de Madrid», *Acento Local,* 24 de abril de 2024.

REVUELTA PÉREZ, I.: «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Administración Pública,* núm. 193, enero-abril de 2014, pp. 83-126.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo,* Marcial Pons, Barcelona, 2000.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas», *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 175, enero-marzo de 2016, pp. 31-55.

— *Principios de Derecho Administrativo General I,* Iustel, Madrid, 2018.

SIREIRA MUCIENTES, S.: «La necesaria objetividad en la evaluación *ex ante* de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 107, 2.º semestre de 2019, pp. 137-194.

VELASCO CABALLERO, F.: «Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 113, enero-abril de 2019, pp. 299-349.

— «Anulación de "Madrid Central" por defectos de participación ciudadana», *blog del IDL (Instituto de Derecho Local),* 28 de julio de 2020.

ZAFRA VÍCTOR, M.: «Reflexiones sobre el gobierno local», *Anuario del Gobierno Local 2004,* Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 97-116.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Estudios, pp. 111-136
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_1.04*
ISSN: 1888-7392

# Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación*

Gemma Patón García
*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario*
*Universidad de Castilla-La Mancha*
*Centro Internacional de Estudios Fiscales*
*ORCID ID: 0000-0002-2480-6717*

***RESUMEN***

*La aplicación del art. 11.3 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular ha abierto un intenso debate en todos los municipios a quienes afecta la obligación de establecer una tasa sobre residuos que cubra los costes de gestión y con elementos que incorporen el pago por generación.*

*La transición hacia estos modelos de cuantificación ha sometido a discusión los criterios que permitirían admitir una conexión con el volumen en la generación de los residuos. Tras el 10 de abril de 2025 —plazo de vencimiento de la obligación legal— se vislumbra un horizonte en que la adecuación a los requisitos legales de las ordenanzas locales aprobadas habrá de ser enjuiciada a la luz de la nueva ley.*

**Palabras clave:** tasa; hacienda local; residuos; economía circular; pago por generación.

---

* Fecha de finalización del trabajo: 2 de mayo de 2025.

Este trabajo constituye un resultado de la actividad desarrollada en el marco del proyecto de investigación «Reforma fiscal y economía circular: factores claves para la transición ecológica para el cumplimiento de los objetivos ambientales» (CIRCULECON III), Ref. PID2022-138149NB-100, financiado por MCIN/FEDER/AEI.

Abreviaturas utilizadas: LRSCEC: Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular; PAYT: *pay as you throw*; OF: Ordenanza Fiscal; PXG: pago por generación.

**Practical issues of the local waste tax after the expiration of the deadline for its approval**

***ABSTRACT***

*The application of article 11.3 of the Law on Waste and Contaminated Lands for a Circular Economy has opened an intense debate in all municipalities affected by the obligation to establish a tax on waste that covers management costs and with elements that incorporate payment for generation. The transition to these quantification models opens the way to discussion about the criteria that would allow a connection with the generation of waste.*

*The transition to these quantification models has submit the criteria for discussion that would allow for a connection with the volume of waste generation. After April 10, 2025 —the expiration date of the legal obligation— a horizon looms in which the compliance of approved local ordinances with the legal requirements will have to be assessed in light of the new law.*

**Keywords:** tax; local treasury; waste; circular economy; pay as you throw.

**SUMARIO:** 1. CUESTIONES PRELIMINARES ACERCA DE LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER UNA TASA LOCAL DE RESIDUOS.—2. EL PRINCIPIO DE COBERTURA FINANCIERA DE LOS COSTES DE GESTIÓN DE LOS RESIDUOS.—3. LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA TASA LOCAL DE RESIDUOS.—4. LOS DESAFÍOS EN LA INCORPORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN.—5. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN.—6. A MODO DE CONCLUSIONES: RETOS DE LOS ENTES LOCALES PARA 2025.—7. REFLEXIONES FINALES.—8. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. CUESTIONES PRELIMINARES ACERCA DE LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER UNA TASA LOCAL DE RESIDUOS

La acogida y cumplimiento de los objetivos de la Unión Europea en materia de residuos, así como las obligaciones de recogida selectiva derivadas de la normativa comunitaria marcan los ejes sobre el que gira buena parte del contenido de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos para una economía circular (LRSCEC). En buena medida la *aplicación efectiva del principio de jerarquía de residuos* se fía al seguimiento de los instrumentos fiscales en vigor a partir de enero de 2023, esto es, el Impuesto sobre el plástico no reciclado en los envases de plástico no reutilizables (IEPNR), el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración (IEDVIR) y la implementación de las tasas locales sobre residuos de acuerdo con las exigencias del art. 11.3 LRSCEC con el objetivo de favorecer, de manera sustancial, la prevención (reducción), la preparación para la reutilización y el reciclaje de los residuos a partir de abril de 2025[1].

[1] En síntesis, estos objetivos son: 1) la reducción del peso de residuos producidos (13 por 100, 2025; 15 por 100, 2030, tomando como referencia el año 2010 en ambos casos); 2) los objetivos de preparación para la

Estas medidas fiscales responden a las recomendaciones internacionales en materia de fiscalidad medioambiental para incentivar la economía circular, reguladas en los Capítulos I y II del Título VII de la Ley 7/2022 y el art. 11.3 en lo que afecta a la obligación de establecer un gravamen local que ofrezca cobertura financiera a la gestión de los residuos. La aplicación de estos impuestos conlleva cambios en los sistemas de gestión de las empresas, pero en especial el gravamen local del art. 11.3 y el IEDVIR contraen implicaciones de ordenación normativa y de naturaleza financiera para los entes locales en orden a lograr una gestión más eficaz y eficiente de los residuos e impulsar la economía circular.

Por ello, ha de producirse un cambio en los patrones de comportamiento de producción y consumo que fue inducida por el Green Deal europeo a través de la «ecologización de los presupuestos nacionales» y una «emisión de las señales de precios correctas». La idea de la Comisión europea gira sobre la necesidad de acometer reformas fiscales que impulsen la resiliencia frente a las perturbaciones climáticas, al tiempo que se estimule el crecimiento económico y se contribuya a una sociedad equitativa y a una transición justa. La generación de desechos está intrínsecamente ligada al PIB y muchas economías de rápido crecimiento están avanzando con la prebenda del rápido crecimiento de los desechos.

Este planteamiento nos sitúa ante la importancia de establecer impuestos medioambientales que proporcionen las señales de precios correctas y los incentivos adecuados a los agentes económicos para fomentar una producción y consumo menos contaminante y contribuir al crecimiento sostenible.

Esta es la pretensión del legislador sectorial en la Ley de Residuos de 2022 cuando establece la obligación para todos los municipios de contar con una tasa local que se convierta en un instrumento de autofinanciación de los costes de gestión de los residuos y que, a la vez, su estructura jurídica se caracterice por tratarse de un *tributo por generación* destinado a perseguir la reducción de la cantidad de residuos desechables y el fomento de la prolongación del uso de los bienes y productos. Desde luego, los tributos que gravan la generación de residuos y promueven su reducción guardan una estrecha relación con los postulados de la economía circular, ofrecen múltiples posibilidades de gravamen (p. ej., tasas de basuras de pago por generación, imposición por uso de vertedero o los

---

reutilización y el reciclado de los residuos municipales de un 55 por 100, en peso en 2025, de un 60 por 100, en 2030, y de un 65 por 100 en 2035, y 3) el objetivo para 2035 de recogida separada de residuos municipales de un 50 por 100 en peso del total de residuos generados.

El objetivo primordial es aumentar las tasas de reciclado para cumplir los objetivos de la UE y promover la economía circular para abordar la Recomendación específica por país 2022.3.1: aumentar las tasas de reciclado para alcanzar los objetivos de la UE, y promover la economía circular mediante un fomento de la coordinación entre todos los niveles de la Administración y la realización de nuevas inversiones con el fin de cumplir sus obligaciones en materia de recogida selectiva de residuos y de reciclado. Por supuesto, la recomendación específica por país 2022.3.1 se complementaría con la nueva inversión C12.I5 prevista para contribuir a promover la economía circular en los sectores principales de la economía, *https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/ii-plan-de-accion-de-economia-circular.html.*

beneficios fiscales relacionados con el fomento del uso de puntos limpios y compostaje). Por tanto, la exigencia de incorporación de los costes reales de la gestión de los residuos en la cuantificación de la tasa local debería operar como un elemento esencial para el logro de estas finalidades. Tradicionalmente, los costes derivados de la gestión de los residuos han sido trasladados solo parcialmente a los ciudadanos mediante la tasa por los gestores municipales, siendo un servicio público financiado no solo con la tasa sino con otros recursos financieros locales.

La obligatoriedad de contar con una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria (PPCPNT) de residuos a nivel local impone el envío por la misma ley de un mensaje claro y nítido a los gestores municipales, productores y consumidores en general. Cada agente causante de la generación del residuo ha de responsabilizarse por los impactos ambientales y económicos que acarrea: el productor, por los materiales que utiliza en la fabricación y el diseño, así como por la comercialización de los bienes que pone en el mercado y los ciudadanos, por sus decisiones de consumo y el correcto depósito de los residuos que produce.

La cuestión de los residuos afecta en general a todas las actividades, convirtiéndose no solo en un problema por lo que representa de recursos desaprovechados, sino por el coste financiero que supone la gestión de aquellos para el sector público y la necesidad de asignar recursos públicos para estos fines. Por esta razón, el enfoque de la LRSCEC se aborda desde la búsqueda de *efectividad en la jerarquía de residuos*, no como un fin en sí mismo, sino con la finalidad de reducir los costes que deberá soportar el ente público por la gestión de aquellos[2]. Ello tiene fiel reflejo en los elementos o requisitos que deben de cumplirse en la configuración de la tasa o prestación patrimonial pública no tributaria (PPCPNT) a aprobar:

— «específica, diferenciada y no deficitaria»,
— que «permita implantar sistemas de pago por generación»,
— que refleje el «coste real» de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos.

Así pues, existe una conexión indudable entre el impuesto y la tasa local prevista en el art. 11.3 LRSCEC, esta debe ser no deficitaria y reflejar el «coste real directo e indirecto» de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos, así como el conjunto de costes de los residuos, en el que se integran lógicamente los costes tributarios derivados del pago del IEDVIR. La cadena de esfuerzos encaminados a la reducción de residuos y proliferación de buenas prácticas viene representada por la obligación impuesta a las entidades locales en el plazo de tres años de desarrollar un modelo de tasa o

[2] Por ello, la doctrina ha señalado la importancia de establecer vías de colaboración interadministrativa, basadas en la complementariedad de modelos de tratamiento, para aprovechar al máximo las posibilidades de reutilización y reciclado de residuos y de minimización de costes fiscales para el sector público, J. J. Pernas García, «El impacto transformador de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local», *Anuario de Derecho Municipal,* núm. 16, 2022, p. 133.

PPCPNT inspirada en el principio *pay as you throw* y asociada a la prestación del servicio público de gestión de residuos[3].

Por ello, y sin perjuicio de reconocer el protagonismo y la máxima responsabilidad que el legislador estatal hace residir en los entes locales en este asunto, es preciso contextualizar la reconfiguración de las tasas locales sobre residuos o establecimiento de PPCPNT dentro de los instrumentos económicos y la fiscalidad sobre residuos de forma conjunta. Así, las medidas establecidas para la plena integración de los costes de las externalidades ambientales de cada actividad mediante instrumentos económicos parecen otorgar un reparto en la responsabilidad de los costes del tratamiento y gestión de los residuos. De tal forma que los entes locales deben asumir los costes económicos directos e indirectos derivados de la gestión de residuos de competencia local y trasladarlos a los ciudadanos —*v. gr.* art. 11.3 LRSCEC—. Junto a ello, el IEDVIR —arts. 84 y ss. LRSCEC— goza de una estructura jurídica que hace recaer la exacción del impuesto sobre los entes locales como responsables de la entrega de los residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de coincineración para eliminación o valorización energética. Y finalmente, los regímenes de responsabilidad ampliada del productor (RAP) —art. 43 LRSCEC— constituyen un mero sistema de asunción de costes por parte de los productores de productos. De hecho, los sistemas de RAP, a diferencia de los instrumentos fiscales, no son instrumentos que persigan la modificación de comportamientos, sino la mera internalización de los costes por los operadores del mercado.

## 2. EL PRINCIPIO DE COBERTURA FINANCIERA DE LOS COSTES DE GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

La LRSCEC presenta dos grandes desafíos para los entes locales con la premisa de lograr la realización efectiva del principio de jerarquía de residuos, lo cual ha de conllevar un modelo de gestión pública de los residuos de competencia local eficaz y eficiente.

---

[3] Sobre la figura de la prestación patrimonial de carácter público (PPCP) hay que señalar que fue introducida en la DA 1.ª de la misma LGT, en la redacción que le ha dado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (DF 12) e incorporada al art. 20.6 TRLRHL. La PPCP es de exigencia coactiva cuando responde a fines de interés general y su trascendencia reside en la flexibilización que supone para la regulación y la cuantificación (no hay límite como en la tasa del coste del servicio) de gran relevancia en el ámbito local.

Remitimos para mayor amplitud sobre el tema a la STC 63/2019, de 9 de mayo, y a los trabajos de M. Iglesias Caridad, «Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias», *Nueva Fiscalidad*, núm. 4, 2019, pp. 169 y ss.; D. Ortiz Espejo, «Algunas reflexiones sobre la nueva categoría «prestaciones patrimoniales públicas no tributarias» introducida por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», *Tributos locales*, núm. 104, 2020, pp. 103 y ss.; R. Sanz Gómez, «Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias a la luz de las transformaciones del modelo de Estado: una propuesta de clarificación», *Revista española de Derecho Financiero*, núm. 191, 2021 y D. González Ortiz, *Prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario: Análisis desde la perspectiva constitucional y legal*, Aranzadi, Madrid, 2024.

En primer lugar, la *eficacia* se encuentra condicionada por múltiples factores que residen esencialmente en activar la concienciación e implicación de los actores privados y públicos hacia un comportamiento proclive a la correcta separación y depósito de los residuos. En segundo lugar, el cumplimiento del principio de *eficiencia* se articula con la exigencia de conseguir una cobertura total de costes por la gestión integral de los residuos. A todas luces, el mandato legal ha de tener como consecuencia inmediata una elevación de carga tributaria que actualmente soportan los ciudadanos y empresas por la gestión de los residuos de competencia local, ya que no existe un traslado completo de los costes por los entes públicos.

Pues bien, ambas coordenadas dispuestas para la reconfiguración de las tasas locales por generación de residuos se traducen en dos proposiciones disímiles: «Que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto de las operaciones de gestión de residuos». Si observamos la literalidad del art. 11.3 la configuración legal del gravamen local sobre residuos debe facilitar la instrumentación de modelos de pago por generación, pero no exige estrictamente que se establezca en el plazo dispuesto por la norma, sino que, a nuestro juicio, lo que el legislador precisa es que se introduzcan criterios que pongan en relación la generación de los residuos y el coste que conlleva la gestión de los mismos. A nuestro entender, una interpretación estricta del precepto podría ser una exigencia inalcanzable ante la amplia diversidad de situaciones en que se encuentran los municipios españoles en cuanto a las necesidades logísticas de gestión de los residuos y la distinta postura actitudinal de los actores públicos y privados.

En cambio, no parece caber duda de que la exigencia de «reflejar los costes directos e indirectos» derivados de la gestión de residuos no admite ambages ni condicionamientos a la luz de la terminología utilizada por el legislador. Y ello, encuentra una justificación clara en que la búsqueda de eficacia en la recogida separada de los residuos y preparación para el reciclaje no puede fiarse en los programas de sensibilización exclusivamente, sino que se entiende como *medida primordial la asunción de costes financieros* por cada uno de los agentes generadores de los residuos para lograr los objetivos europeos[4].

En el panorama municipal actual existe una gran heterogeneidad en la regulación de las tasas sobre residuos dentro de la discrecionalidad que ofrece la potestad tribu-

[4] La STS 82/2024, de 19 de enero, que enjuicia la tasa local de residuos de Algeciras, no admite discusión al respecto de las exigencias de determinación de costes, declarando que: «No cabe duda que la delimitación, cómputo o medición de los residuos atendiendo a los distintos factores que los generan no es una opción, sino que constituye un elemento básico y previo que debe tener el oportuno reflejo en la memoria financiera o en el estudio técnico-económico, a efectos de garantizar no solo la determinación del coste, sino los criterios de imputación y distribución entre los ciudadanos sobre la base de los expresados criterios de capacidad económica, equivalencia y proporcionalidad».

No obstante, una interpretación *sensu contrario* de esta misma sentencia, parece dar cabida a una criterio más estricto que el que se desprende de la lectura literal del precepto, pues el criterio jurisprudencial mantiene que «no cabe afirmar que el principio de "quien contamina paga" requiriese a tenor de la normativa vigente a la fecha del devengo de la tasa, que el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos respondiera a un sistema de pago por generación ("*pay-as-you-throw*"), como el que implanta la nueva Ley 7/2022».

taria local[5]. En todo caso, el art. 11.3 LRSCEC exige a los EELL *obligatoriedad* en el establecimiento de la tasa o PPCPNT y la asunción de la *totalidad de los costes de gestión* de los residuos como exigencia del principio «quien contamina paga» en su vertiente subjetiva.

No obstante, la realidad práctica y atención a la diversidad local deja entrever la necesidad de una interpretación flexible en la aplicación del principio de cobertura financiera al momento de cuantificar los costes de gestión de los residuos, tanto desde la perspectiva administrativa como jurisprudencial. Así, debe entenderse el margen interpretativo que proporciona la STS 818/2024, de 13 de mayo, que enjuicia la OF del Ayuntamiento de Barcelona. Si bien en el marco de la anterior Ley de residuos de 2011, el TS alude a «"costes reales o previsibles" —"no exactos"— que "globalmente" pueda representar para cada Corporación la prestación de esos servicios o la realización de esas actividades». Parece que en esta línea pueden tener cabida los términos del Documento consensuado por la DGT con el MITECO y la FEMP, que deja ciertos resquicios a una eventual interpretación que permita una contabilidad de costes aproximada y no rigorista. Así, si bien el art. 11.3 es meridianamente claro en cuanto a la precisión de abarcar el conjunto de costes recogidos de forma pormenorizada en el texto legal[6], la cuestión crucial para la eficiencia será el modelo de cuantificación adoptado para la autofinanciación de los servicios de gestión de residuos.

En otras palabras, el legislador ha planteado un *modelo común de cobertura financiera* de la tipología de costes de gestión, dejando *discrecionalidad a los entes locales* en el *modelo de cuantificación* adoptado que permita atender sus peculiaridades locales. Sin embargo, como decimos, el gravamen local exigido por el art. 11.3 LRSCEC es la herramienta financiera de asignación individualizada a cada ciudadano para incentivar el círculo de la gestión de residuos del modo más eficaz y eficiente posible[7].

Si observamos, la adecuación al cumplimiento del art. 11.3 LRSCEC exige abordar la tipología de los «residuos de competencia local» que han de ser financiados por el gravamen —tasa o PPCPNT— de forma obligatoria. Para ello atendemos al art. 12.5 LRSCEC que establece: «*a)* como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco

---

[5] *Vid.* I. Puig Ventosa, «Situación y potencial de las tasas de residuos en España», en Y. García Calvente (dir.), y J. F. Sedeño López (coord.), *Desarrollo urbano sostenible y economía circular en perspectiva jurídica,* Aranzadi, Cizur Menor, 2021, p. 190.

[6] Recordemos los términos legales del art. 11.3 LRSCEC «que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía».

[7] *Vid.* G. Patón García, «Estrategias de los entes locales ante el rediseño del gravamen sobre residuos domésticos», en G. Patón García y G. M. Luchena Mozo (dirs.), y R. Salassa Boix (coord.), *Estrategias fiscales sobre residuos y economía circular,* Atelier, Barcelona, 2024, p. 126.

jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor». Por tanto, conforme a lo establecido, la cobertura financiera del gravamen ha de abarcar los costes concatenados por la gestión de los «residuos domésticos» o «asimilados a los domésticos» [art. 12.5.*e)* 2.º] conforme a las Ordenanzas municipales de gestión que se hayan aprobado por la Corporación local respectiva. Como puede observarse también es sumamente relevante desplegar una estrategia de cobertura financiera para *residuos comerciales e industriales* generados en el municipio. No en vano las actividades económicas deben asumir su responsabilidad en la recogida de residuos comerciales e industriales y de aquí que la estrategia comience por fomentar este comportamiento y poder tratar así de manera más equitativa al resto de ciudadanos a quienes ha de trasladarse la cuantificación del resto de costes por la gestión de sus residuos domésticos mediante el gravamen del art. 11.3 LRSCEC[8].

A estos efectos, el art. 25.3 LRSCEC establece la obligación de separación en origen y posterior recogida separada de las fracciones de residuos para «los residuos comerciales no gestionados por la entidad local» y determina que los entes locales podrán gestionar otras fracciones de residuos determinadas en sus ordenanzas [art. 25.2.*g)*] como son los residuos *comerciales no peligrosos*, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el art. 20.3 de la misma Ley.

Ahora bien, si la recogida y tratamiento de los residuos en estos casos se presta por la entidad pública, al tratarse de *servicios públicos no obligatorios* es posible su financiación mediante un *precio público* que garantice que se cumplan las obligaciones establecidas legalmente.

Y ello se plantea como paso previo a actuar ante la obligatoriedad de implantar la tasa/PPCPNT para cubrir los costes del servicio público obligatorio de la gestión de los *residuos domiciliarios* conforme a la LRSCEC. De manera que «cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión, podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales de la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos» [art. 12.5.*e)*.2.º *in fine* LRSCEC].

Por tanto, como puede apreciarse son múltiples las tareas para los entes locales, para después abordar la redacción de un *informe económico-financiero* que sustente la aprobación del gravamen local del art. 11.3 —cuyo contenido es objeto de múltiples cuestionamientos jurisprudenciales— pero que ha de reflejar la descripción de los cos-

[8] Abordar el reparto de costes entre los ciudadanos y comercios debería facilitar la segregación de los contribuyentes por actividades económicas y facilitará su tarificación, así como establecer el cálculo para los distintos tipos de comercios.

tes y la fórmula de cálculo de la cuota del gravamen[9]. Finalmente, la elaboración de la Ordenanza Fiscal ha de configurar la exacción, cuyos retos son la individualización de cuotas con simulación de un escenario que cumpla la cobertura total de los costes por la gestión y que, además, tenga presente un modelo que cuantifique la generación diferenciada de los residuos, por lo que se debe contar con un padrón fiscal actualizado[10].

Desde luego este escenario de exigencias legales se antoja ciertamente complejo para numerosos municipios de pequeña dimensión con recursos limitados, pero también es cierto que la interpretación del principio quien contamina paga que ha realizado el TS en su último pronunciamiento en esta materia deja entrever cierta laxitud. Si bien es cierto que el TS se acoge a la normativa anterior —la Ley de residuos de 2011— para dirimir el asunto planteado sobre la tasa de residuos del Ayuntamiento de Barcelona en la Sentencia 818/2024, de 13 de mayo, afirma que el principio de quien contamina paga «no exige la determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados por cada individuo sujeto a la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos a los efectos del cálculo de la cuota tributaria» y añade que «resulta suficiente que el informe técnico-económico de la tasa de recogida de residuos se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida y el caudal nominal de cada vivienda» (FJ 4.º).

La cuestión es si el alto Tribunal continuará manteniendo esta postura a la luz de la legislación actual y los asuntos que haya que dilucidar en aplicación de la LRSCEC de 2022.

## 3. LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA TASA LOCAL DE RESIDUOS

El diseño de la configuración del instrumento financiero ha de revelar la *capacidad de incidencia ambiental* en la estructura jurídica de la tasa y, en particular, ha de comportarse como un incentivo para la reducción en la generación de residuos y la adopción de buenas prácticas en el cumplimiento de las obligaciones de separación de residuos de la LRSCEC. La regulación jurídica de la tasa local ha de orientarse por los principios de *capacidad económica y equivalencia* en el momento de articular los elementos de cuantificación del mismo, garantizando la suficiencia financiera del modelo de gestión de residuos implantado, pero, a su vez, la equidad y justicia social.

---

[9] Asimismo, consideramos de suma relevancia que el Informe económico-financiero se elabore en base a una contabilidad de costes que permita evaluar la medición de la relación coste-eficiencia y para ello sería conveniente la generación de programas o subprogramas de gasto que permita segmentar las distintas operaciones de la gestión de residuos.

[10] Por supuesto, los modelos de pago por generación requieren de la identificación del usuario y son los que se ajustan a las exigencias del art. 11.3 LRSCEC en su interpretación estricta. Así, el importe de la cuota se calculará a medida en cada caso y el sistema de cálculo tendrá que ser seleccionado entre distintas soluciones tecnológicas disponibles en el mercado que pueden ayudar a automatizar este proceso y calcular la tasa correspondiente según el nivel de generación y hábitos.

La falta de regulación en la ley de los elementos esenciales de la nueva tasa o PPCPNT que gravará los costes por la gestión de los residuos de competencia municipal obligará a definir algunos elementos esenciales a través de ordenanza local —fiscal o no fiscal, en función de la figura jurídica aprobada. Esta situación ocasiona que los municipios tengan que adoptar decisiones legislativas con cierta incertidumbre y margen discrecional en su reglamentación local, circunstancia que, eventualmente, puede afectar al principio de buena regulación y, a la postre, generar una mayor litigiosidad[11].

Parece evidente que, dado que la LRSCEC exige configurar las tasas o PPCPNT en atención a los residuos efectivamente generados que sean objeto del servicio (tasas por generación), entendemos que tal circunstancia pasará a formar parte también del hecho imponible (de modo explícito o implícito) e inequívocamente debe gravarse la fracción «resto», por ser la más difícil de reducir, de reciclar —suele estar mezclada con distintas sustancias— o ser objeto de valorización[12], y ello —añadimos nosotros— tiene un impacto directo en los costes financieros del tratamiento de los residuos.

Los elementos de cuantificación han de estar directamente relacionados con la cantidad y el tipo de residuos generados y depositados, si bien la diversidad municipal y la atención a las circunstancias propias que la gestión de residuos conlleva en cada ente local no puede excluir a priori la utilización de criterios adicionales como métodos de cuantificación de la cuota tributaria[13]. A estos efectos, la *clase de residuo* es relevante para la modalidad de gestión y el tratamiento ofrecido en cada caso. Así, es posible que en la base imponible no haya de estar presente todo tipo de residuo generado, sino solo aquellas fracciones de residuos orgánicos no entregadas selectivamente para tratamiento y recuperación. La idea es incentivar el reciclaje, incidir en el comportamiento y actuar así en origen en la generación del residuo. En cuanto al *volumen de residuo* producido debe asegurarse el máximo ajuste posible a la realidad, de acuerdo con la finalidad ínsita del instrumento financiero que gira sobre la reducción de residuos e incentivo del reciclado.

Otro aspecto fundamental de cara a salvaguardar los criterios de economía circular es la asunción de *responsabilidad por el coste de prestación del servicio público* (que se refleja en la parte variable) y permite el cobro a los usuarios de inmuebles como segunda residencia con menor generación (parte fija), sin perjuicio de «la inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar»

---

[11] Como señala el TS en la Sentencia 275/2021, de 25 de febrero, que revisa una ordenanza municipal, «la incorporación expresa [...] del principio de buena regulación supone un notable paso adelante, de cara a que la producción normativa respete un principio tan fundamental como es el de seguridad jurídica», añadiendo que «han de propiciarse mecanismos preventivos para evitar que los mandatos normativos resulten oscuros, también, por supuesto, en el ámbito que ahora nos ocupa, cual es el de la hacienda local» (FJ 3.º).

[12] Así lo señala P. M. Herrera Molina, «Incidencia de la futura ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales», *Tributos Locales*, núm. 152, 2021, p. 39.

[13] De hecho, son numerosas las Ordenanzas locales recientes —muchas de ellas aprobadas a partir de 2022— que contienen varios criterios de cuantificación de distinta índole y fundamento, pero que se vinculan, en todo caso, con un mayor o menor coste de la prestación del servicio público de recogida y tratamiento de los residuos.

[art. 11.4.*a)* LRSCEC] [14]. En estos términos, podríamos señalar la coherencia interna en el gravamen al reflejar en la cuantificación de la tasa un rol del *consumidor genérico* y el rol del *ciudadano responsable* en función del cual se gradúa la carga tributaria. Por otro lado, la tarifa podría admitir cierta progresividad siempre que se relacionase con el coste del servicio. De esta manera, la verdadera apuesta por la incentivación de la reducción y el reciclaje debe implicar el reflejo en la cuantificación del gravamen de la tasa [15].

De hecho, la discriminación fiscal para la introducción de incentivos ambientales introducida en los supuestos del art. 11.4 LRSCEC admite otras posibilidades, pero sugiere acoger en el diseño de las tasas o PPCPNT «el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable» o bien «la participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local». Estas opciones resultarían, en principio, adecuadas desde la perspectiva de una justa tributación, en tanto que, si no existe diferenciación de trato jurídico-fiscal ante comportamientos responsables, aquellos que generan más residuos contribuirían igual que los que generan menos residuos que, a la postre, acaban subvencionando el servicio a quienes generan más. Ello puede representar una opción regresiva respecto de la manifestación de renta que pudiera corregirse con algún tipo de «diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social» [art. 11.4, letra *d)*].

Por tanto, el funcionamiento del modelo contemplaría la división de la tasa municipal de basura en una *parte fija* y otra *parte variable*, vinculada a la generación (al menos la recogida selectiva debería estar incluida en la cuota de generación —número de recogidas PaP o quinto contenedor restringido—) y/o buenas prácticas (programas de compostaje o registro en contenedor restringido). La ciudadanía obtendría una bonificación positiva en la parte variable por el uso de los puntos limpios, por participar en los sistemas de recogida separada de la fracción orgánica, tanto puerta a puerta como en contenedores en recintos, o por unirse a los programas de compostaje. En este caso, la ciudadanía podría acumular puntos por el uso de los puntos limpios (haciendo un listado de usuarios y estableciendo límites mensuales) o por la mejora en la calidad y la reducción del volumen de fracción resto gracias a la correcta separación de la fracción orgánica, que se podría trasladar en reducciones en esa parte variable de la tasa municipal de residuos.

Sin entrar en profundidad en las múltiples problemáticas que plantea dotar de diseño jurídico al nuevo gravamen con las exigencias del art. 11.3 LRSCEC, conviene mencionar que la *evaluación de consumos responsables* de cada ciudadano mejora los costes de eficiencia de la gestión de los residuos. Otros condicionamientos propios del modelo

---

[14] Adicionalmente, el modelo de gravamen para los municipios turísticos precisaría de un modelo mixto, cuya parte fija permitiese asegurar una financiación estable de la gestión de los residuos durante todo el año.

[15] I. Puig Ventosa, «La ambientalización de las Ordenanzas Fiscales», *Crónica Tributaria*, núm. 127, 2008, p. 115.

de urbanismo, la dimensión del municipio o las fuentes de riqueza no pueden más que asumirse como costes fijos del ente local para la prestación del servicio público.

No obstante, el diseño jurídico del gravamen local ha de partir de dos premisas fundamentales como es la capacidad técnica para su exacción y la garantía de una cobertura estable de la prestación del servicio que no ponga en tela de juicio el *equilibrio financiero* de la entidad local. Por su parte, la modulación de la carga tributaria con medidas fiscales de bonificación de carácter social o de fomento de buenas prácticas ambientales deben adoptarse con la prudencia que permita la exigencia de cierto margen financiero al existir la limitación mínima y máxima en la cuantificación de los costes de gestión de los residuos —*v. gr.* art. 11.3 LRSCEC y art. 24.2 TRLRHL—.

## 4. LOS DESAFÍOS DE LA INCORPORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN

La LRSCEC dispone que la tasa/PPCPNT deberá «permitir implantar sistemas de pago por generación». Según la RAE, «Permitir» es «hacer posible (una cosa)» y las Ordenanzas locales deberán hacer posible un sistema de pago por generación por parte de los usuarios.

Por tanto, esta obligación debe ser *aplicada de forma gradual*, ya que el cumplimiento de esta exigencia solo es posible si se cumple un presupuesto indispensable, particularmente la implantación de *modelos de recogida de alta eficiencia* (puerta a puerta o contenedores con control de acceso). Estos modelos son los que permiten implantar un modelo de pago por generación, ya que son los que eliminan el anonimato en la generación de los residuos y, en consecuencia, facilitan la aplicación de los criterios de reparto en la tasa local.

En aquellos municipios que no disponen de modelos de alta eficiencia, tal y como señala la Agència de Residus de Catalunya, «la norma no impone la obligación taxativa de exigir una tasa totalmente individualizada para cada sujeto pasivo con efectos a partir del 10 de abril de 2025, sino que lo que pretende es que paulatinamente se incorporen estos sistemas, de acuerdo con el principio de jerarquía de residuos y de quien contamina paga que preside esta regulación»[16].

Estos sistemas, también denominados PAYT (acrónimo de *pay-as-you-throw*), se encuentran definidos en el Anexo V de la LRSCEC, definición tomada literalmente del apartado 2 del Anexo IV bis de la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos: «Sistemas que im-

[16] «Nota interpretativa de l'Agència de Residus de Catalunya sobre els aspectes tècnics de la regulació relativa a les taxes de residus com a taxes justes», p. 3. Disponible en la web: *https://residus.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/tipus_de_residu/residus_municipals/taxes_justes/nota_interpretativa_ARC_taxes_residus_2024.pdf*.

pongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados». Según lo establecido en la *Guía para la implementación de sistemas de pago por generación de residuos municipales* publicada por la Agencia de residuos de Cataluña, un sistema de pago por generación se basa en la aplicación de un mecanismo mediante el cual el usuario del servicio de recogida de residuos paga la tasa de residuos en función de su generación real de residuos y del servicio que obtiene para su gestión, permitiendo aplicar el principio «quien contamina paga» a la tasa y premiar a aquellos ciudadanos y comercios que hacen un esfuerzo para reducir sus residuos y separarlos correctamente[17].

La *aplicación del principio de pago por generación,* en puridad, implica cuantificar el gravamen en función de cada tipología de residuo y de la cantidad generada separadamente. Si en un territorio no hay modelo de gestión de residuos de alta eficiencia, la opción legal para individualizar el gravamen podría comenzar por configurar un tratamiento fiscal diferenciador de la conducta mediante incentivos o bonificaciones tributarias. Al menos se cuenta en este sentido con la evidencia empírica recogida en el Estudio de la AIReF de 2023 en que se ha concluido que los municipios con bonificaciones ambientales en la tasa doméstica muestran un mayor porcentaje de recogida separada[18].

No obstante, debe existir margen financiero en la individualización de las cuotas a cada ciudadano que no ponga en riesgo la cobertura financiera de la prestación del servicio de gestión de los residuos, pero además que permita introducir medidas de discriminación fiscal por razón social o de fomento de buenas prácticas. El gasto fiscal generado debe calcularse en el informe técnico-económico, lo cual no implica que haya de repartirse entre los demás contribuyentes. Además de los beneficios potestativos señalados por el art. 11.4 LRSCEC, el ente local puede diseñar otros con una evaluación de los *consumos responsables de los ciudadanos* (compra en comercio justo y sostenible, energético, agua, etc.) ya que este precepto no es un listado cerrado, sino posibilidades de diseño jurídico «entre otras» que facilitan la «diferenciación o reducción» en los elementos de cuantificación de la tasa[19].

---

[17] *Guía para la implementación de sistemas de pago por generación de residuos municipales* publicada por la Agencia de residuos de Cataluña, Agència de Residus de Catalunya, Generalitat de Catalunya, noviembre de 2010, p. 10. Disponible en la web: *https://www20.gencat.cat/docs/arc/Home/LAgencia/Publicacions/Centre%20catala%20del%20reciclatge%20%28CCR%29/Guia%20PXG%20ES.pdf* (consultada el 2 de mayo de 2025).

[18] Según la AIREF, «los municipios que aplican una bonificación ambiental en la tasa doméstica muestran mayores tasas de recogida separada globales. Las entidades locales que no aplican ningún tipo de bonificación ambiental tienen en mediana una tasa de recogida separada del 13,7 %, mientras que aquellas entidades que aplican alguna bonificación ambiental superan el 28 %». Y confirma adicionalmente que «la ciudadanía muestra un alto grado de acuerdo con la existencia de bonificaciones fiscales ambientales. Según la encuesta realizada, un 70 % de los encuestados está de acuerdo o muy de acuerdo con que se debería premiar a los hogares que hagan una buena gestión de los residuos», *Estudio sobre la gestión de residuos municipales,* 2023, p. 122.

[19] Sobre esta cuestión puede consultarse el comentario a la STS 818/2024, de 13 de mayo, donde se acepta el consumo de agua como criterio de cuantificación en la OF de la tasa local de residuos del Ayuntamiento de Barcelona, de G. Patón García, «Análisis de los modelos de determinación de la cuota en la tasa local sobre

De acuerdo con el Documento del Grupo de Trabajo DGT-MITERD-FEMP, la cuota básica podrá fijarse en función de parámetros de carácter objetivo, como pueden ser, entre otros, la tipología o valor catastral del inmueble, el número de residentes en el inmueble, la superficie del inmueble o su ubicación, para el caso de los residuos domésticos, y el tipo de actividad, superficie o ubicación del inmueble, entre otros, para el caso de los residuos de actividades económicas[20].

Por ello, de acuerdo con una interpretación sistemática de la LRSCEC, las entidades locales deberán, en primer término, adaptar sus modelos de recogida priorizando modelos de alta eficiencia y, en segundo lugar, introducida la implantación total o parcial de estos modelos, deberán adaptar sus ordenanzas fiscales para integrar el modelo de pago por generación. Así, el cumplimiento de esta previsión de tasas que permitan el pago por generación estaría marcado por los tiempos necesarios para valorar la implantación de estos modelos de alta eficiencia e introducirlos mediante modificaciones contractuales o la culminación de nuevos contratos[21].

El Documento del Grupo de Trabajo DGT-MITERD-FEMP indica que «en el caso de sistemas de pago por generación de grado medio y avanzado, en que se exija una cuota básica por los costes estructurales del servicio y una cuota variable en función de la generación de residuos, la determinación de la cuota variable requiere tener en cuenta la generación de residuos experimentada».

En nuestra opinión, el legislador estatal plantea el establecimiento de la tasa sobre residuos en un periodo de *progresiva implantación* de los sistemas de pago y con observancia de la evolución de la medición de los residuos generados. Actualmente son algo más de una cincuentena de municipios catalanes, junto a algunos del País Vasco y Baleares, los que han culminado el proceso de aplicación de tasas por generación. Y en este proceso tiene una trascendencia esencial la concienciación y formación de la ciudadanía, elemento indispensable si se quiere alcanzar mayor eficacia en los objetivos perseguidos y acometer la inversión que requiere un sistema de pago por generación en un municipio.

La expresión «que permita implantar» determina como criterio de reparto de cuotas a los sistemas de pago por generación con la naturaleza de un método de estimación directa idóneo para el cumplimiento de los objetivos ambientales, al cual deben tender de forma generalizada todos los municipios, siempre en la medida en que su capacidad técnica, recursos humanos y financiera lo permita.

---

residuos: hacia una evaluación de los consumos responsables», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, en particular pp. 201-206.

[20] Documento del Grupo de Trabajo DGT-MITERD-FEMP, «Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos», elaborado por el Grupo de Trabajo integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de 14 de mayo de 2024, p. 5. Disponible en la web: *https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/CUESTIONES-TASA-RESIDUOS.pdf* (consultada el 2 de mayo de 2025).

[21] Documento del Grupo de Trabajo DGT-MITERD-FEMP, «Cuestiones relevantes...», *op. cit.,* p. 11.

Entre tanto, esta transición hacia los modelos de PxG debería admitir la configuración jurídica de tasas con *criterios estimativos* de cuantificación que tendrán que valorarse de acuerdo a la *correlación directa de la generación de los residuos* —al modo y manera que se argumenta en la STS 818/2024, de 13 de mayo, con el consumo de agua— y acompañados de una *motivación y justificación razonable* de dicha conexión. Una interpretación extensiva de la sentencia puede ofrecer como método de modulación de la cuantificación de la tasa *la evaluación de los consumos responsables.* Una vez aceptada la vinculación del consumo de agua con la generación de los residuos y asumido por la doctrina del TS como método de estimación objetiva de la cuantificación de la tasa local de residuos, podría llevar a los entes locales a introducir otros elementos de cuantificación o modulación de la cuota en función de consumos responsables (energético, eléctrico, en establecimientos sostenibles, etc.)[22].

## 5. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN

El uso de la tecnología de la información y la comunicación para la gestión tributaria de las tasas puede aplicarse a los contenedores inteligentes en los cuales los usuarios depositan sus residuos (fracción resto no reciclable) accediendo al mismo mediante una tarjeta identificativa que desbloquee el contenedor y permita su apertura. Este sistema permite al propio contenedor medir el peso de los residuos vertidos por cada usuario y los entes locales pueden controlar casi en tiempo real la cantidad de residuos que va vertiendo ese usuario a efectos del cálculo de la cuota tributaria de la tasa. Otra propuesta es la recogida puerta a puerta mediante un sistema de contenedores individuales o comunitarios. Más allá de cuantificar la cuota variable de las tasas de residuos, la inteligencia artificial y la minería de datos pueden permitir identificar fielmente al contribuyente mediante sistemas de reconocimiento e identificación, así como una conexión directa del contenedor de basura con la base de datos de la entidad local[23].

En las tasas de residuos cuya cuota está estructurada a través de estos sistemas se da una correspondencia entre la cantidad de residuos generada y la cantidad a pagar, aunque es aconsejable adoptar una tasa compuesta por una parte fija y otra variable, relacionada con los residuos efectivamente generados. La parte fija no dependerá de la generación y podrá ser la misma para todos los contribuyentes o bien podrá depender de alguna variable no relacionada con los residuos, encontrando fundamento en la existencia de unos costes fijos del servicio de recogida, de forma que se cobra a los ciudadanos

---

[22] Con mayor amplitud cfr. G. Patón García, «Análisis de los modelos...», *op. cit.,* en particular pp. 201-206.

[23] J. A. Gómez Requena, «La gestión tributaria para las Smart cities», en M. A. Collado Yurrita, L. M. Romero Flor y F. J. Nocete Correa (dirs.), *La digitalización tributaria. Problemas y oportunidades,* Atelier. 2024, pp. 232-233.

para disponer de la posibilidad de utilizar el servicio, independientemente del uso real que hagan de él[24].

La ley no se ocupa de detallar el modelo, sino que serán las Ordenanzas fiscales las que determinarán la estructura de la tasa (mixta —con una parte fija y otra variable— o íntegramente variable en función de los residuos generados) o cuál será la fracción de residuos gravada. Ahora bien, la efectividad del sistema de pago por generación se asienta sobre un modelo de recogida separada de residuos y determinar la fracción de residuos a gravar[25]. El art. 25 LRSCEC dispone que entre los modelos de recogida de las fracciones que establezcan las entidades locales se deberán priorizar los modelos de recogida más eficientes, como el de puerta a puerta y el uso de contenedores cerrados o inteligentes. En este sentido, la inteligencia artificial (IA) y demás innovaciones tecnológicas constituyen herramientas que optimizan la gestión de los residuos. En particular, estas tecnologías aplicadas a los modelos de recogida diferenciada de residuos permiten realizar un control y seguimiento de estos, así como facilitar la incorporación de los sistemas de pago por generación ya que posibilitan identificar al usuario y medir la cantidad de residuos generados[26].

El modelo de recogida puerta a puerta aplicable en entornos urbanos de baja densidad de población admite su implementación con diversos sistemas:

*a)* Bolsas estandarizadas: estas pueden ser transparentes o de diversos colores de acuerdo con la fracción de residuos y también pueden ser identificadas con códigos QR, alfanuméricos o con códigos de barras. En estos modelos el usuario del servicio paga la parte variable de la tasa por adelantado mediante la compra de las bolsas estandarizadas. La distribución de las bolsas se realiza por el propio ayuntamiento o a través de intermediarios (comercios colaboradores).

*b)* Identificación del cubo o contenedor a través del cual el usuario entrega los residuos al servicio de recogida puerta a puerta: *a)* pago por cubo con conteo indivi-

---

[24] *Guía para la implementación...*, *op. cit.,* pp. 16 y 21.

[25] El art. 25 de la Ley regula la obligación de las entidades locales de implementar la recogida separada de las fracciones de papel, metales, plástico y vidrio. Asimismo, fija un calendario de implantación de nuevas recogidas separadas para los biorresiduos, textiles, aceites de cocina usados, residuos domésticos peligrosos y residuos voluminosos. Un aspecto a destacar es la posibilidad de regular reglamentariamente un porcentaje máximo de impropios permitido en cada fracción para ser considerada aún como recogida separada. Si se supera el porcentaje establecido o no se cumple la obligación de implementar la recogida separada, se considerará fracción administrativa, sancionable por las comunidades autónomas.

Respecto a la modalidad para realizar la recogida selectiva, el fundamento IV de la Exposición de Motivos de la Ley regula lo siguiente: «La ley no determina una única modalidad para llevar a cabo las mencionadas recogidas separadas de las distintas fracciones de los residuos de competencia local, debiendo estas adaptarse a las circunstancias de cada entidad local, teniendo en cuenta los modelos de éxito comprobado, como son los de recogida puerta a puerta, o con contenedores cerrados».

[26] P. Baudino, «El rol de la inteligencia artificial en la gestión de los residuos municipales», *Documentos,* Instituto de Estudios Fiscales, núm. 8, 2022 (ejemplar dedicado a: Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario VII Reunión de profesores de Derecho Financiero y Tributario, Santiago de Compostela, 12 a 14 de noviembre de 2021), p. 232. Disponible en *https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2022_08.pdf.*

dual: se asigna a cada usuario un cubo identificable a través de un chip o un tag (etiqueta metálica con código de barras) pegado al cubo que el servicio de recogida podrá leer mediante un equipo lector instalado en el camión o un lector de mano que lleve el operario. Estos chips o tags también contienen información del usuario; *b)* pago por cubo con frecuencia predeterminada: el cubo asignado se recoge siguiendo un calendario prefijado. Los usuarios pueden elegir el volumen del cubo y la periodicidad de recogida entre las diferentes opciones que ofrece el ayuntamiento. En ambos supuestos la tasa se puede calcular sobre el peso de los residuos o el volumen del cubo entregado, debido a que dispone de chip o tag detectado por el camión. También se puede calcular en base a la periodicidad de su recogida.

El modelo de recogida en contenedores de uso colectivo cerrados y de acceso controlado contempla su aplicabilidad para entornos urbanos de alta densidad poblacional. Se trata de contenedores equipados con tecnologías que se utilizan para controlar su apertura. Los contenedores se encuentran cerrados y al momento de abrirlos estas tecnologías permiten identificar al usuario del servicio y registrar sus residuos. Para aplicar el pago por generación, la identificación del generador de residuos se realiza al momento en que el usuario arroja los residuos al contenedor.

La cantidad generada de residuos se mide en base a su volumen o el peso, a través de sensores o cámaras incorporadas en los contenedores. Una vez identificado al generador de residuos y la medida de la cantidad generada, se puede efectuar un conteo individual.

La radio frecuencia (*Radio-Frequency-Identification* - RFID) es una tecnología aplicada a las tarjetas RFID (*smart cards*) de que disponen los usuarios y cuando la acercan al panel RFID colocado en el contenedor, se comprueba su identificación, y si es aceptada, se procede a la apertura del contenedor para poder depositar los residuos. Cada uso de la tarjeta queda registrado.

La comunicación de campo cercano (*Near-Field-Communication* - NFC) consiste en una tecnología que permite la comunicación entre dos dispositivos electrónicos, uno se encuentra en el contenedor y el otro es un dispositivo portátil, por ejemplo, un *smartphone*. Estos contenedores poseen sistemas de cierre con tecnología NFC y requieren de la utilización de un dispositivo móvil que esté equipado con esta tecnología para ser abiertos (*smartphone* con lectura NFC). Por tanto, cuando un dispositivo NFC aprobado (*smartphone* del usuario del servicio) se acerca al sistema de cierre el contenedor se abre y permite la disposición de los residuos, quedando registrado cada uso.

En los contenedores se puede incorporar un escáner QR y también se puede incorporar a bolsas. Los usuarios pueden escanear con su teléfono el código QR de las bolsas o contenedores y en caso de lectura satisfactoria se abrirá el contenedor adecuado.

Finalmente existe la posibilidad de combinar la aplicación de tecnologías, de manera que un mismo adhesivo colocado en un contenedor puede incluir tecnología NFC y códigos QR. Los usuarios, al hacer entrega de los residuos, se identifican escaneando

con su teléfono móvil el chip NFC, o el adhesivo QR (si no disponen de un *smartphone* con lectura NFC).

La fracción de residuos a gravar dependerá de los objetivos que se pretenden obtener. Generalmente la cuota variable en estas tasas recae sobre la fracción resto, ya que se busca reducir su generación, incentivando de este modo el reciclaje de las otras fracciones (papel, cartón, vidrio, metal, orgánica). Asimismo, se aconseja gravar la fracción envases al tener alto potencial de reducción si cambian los hábitos de los usuarios del servicio de recogida. Si la recogida es por medio de contenedores, los de la fracción resto y envases deberían estar cerrados para identificar al usuario y medir la cantidad de residuos generada al momento de su apertura, mediante las tecnologías descritas anteriormente. Si la recogida es con bolsas, se recomienda que las que corresponden a la fracción a gravar sean transparentes para minimizar el fraude arrojando impropios[27].

Asimismo, la extensión de la digitalización puede favorecer que haya una armonización en municipios cercanos en la configuración de las tasas de residuos que incorporan el pago por generación, principalmente en la fracción de residuos a gravar y en su cuantificación, lo cual conducirá a un entorno que reduzca los efectos de un indeseado «turismo de residuos»[28].

No obstante, el principal desafío es la necesidad de invertir en IA y demás tecnologías por los entes locales para establecer un sistema de recogida de residuos dotado de infraestructura y tecnología necesaria para identificar al usuario del servicio y medir la cantidad de residuos generada, y a continuación, diseñar el sistema de pago por generación en las tasas locales.

Un ejemplo práctico en que se observa cómo impacta la digitalización en la configuración jurídica de la tasa es la OF reguladora del Ayuntamiento de Alicante[29]. Así, la cuota tributaria contempla una cuota de recogida y una cuota por tratamiento por unidad urbana, en función del uso, destino, superficie y generación de residuos (art. 6 OF). Asimismo, el art. 7 dispone reducciones y bonificaciones por colaborar activamente en el depósito y recogida selectiva de residuos orgánicos, puesto de manifiesto a través de los datos registrados por el uso de la Tarjeta y/o APP «Tu haces Alicante», en relación con los depósitos realizados en los contenedores inteligentes de «residuos orgánicos». En cuanto al depósito en contenedor inteligente, los usuarios han de figurar dados de alta en el sistema de Tarjetas y/o APP del ayuntamiento de manera que permita contabilizar los depósitos temporalmente y la aplicación diversificada de la reducción según el uso en las distintas franjas del año. La participación en la tarea de recogida separada de residuos

---

[27] Cfr. M. Calaf Forn, A. Llabrés Payeras e I. Puig Ventosa, «Identificación de los usuarios en la recogida de residuos municipales en contextos de alta densidad», *Equipamientos y servicios municipales,* núm. 188, 2019.

[28] El turismo de residuos consiste en depositar los residuos en un municipio cercano o depositar residuos en los contenedores de otras fracciones (incrementando los impropios) a los fines de evitar o reducir la cantidad a pagar en localidades con sistemas de pago por generación.

[29] *BOP* núm. 250, de 31 de diciembre de 2024.

orgánicos es voluntaria y para ello se precisa disponer de la tarjeta inteligente, que estará vinculada con el número fijo asociado a la referencia catastral del inmueble o bien disponer de la APP desarrollada al efecto.

## 6. A MODO DE CONCLUSIONES: RETOS DE LOS ENTES LOCALES PARA 2025

Tras el vencimiento del plazo establecido por la LRSCEC puede apreciarse que los entes locales han respondido de forma generalizada a la obligatoriedad de contar con una tasa local por la gestión de los residuos en sus respectivos territorios aprobando las correspondientes ordenanzas locales reguladoras. Cuestión distinta es que los municipios hayan ultimado una adaptación completa a las disposiciones de la LRSCEC, en buena medida porque, como se ha señalado previamente, la incorporación de criterios de pago por generación precisa un cambio de modelo de gestión de residuos que requiere una planificación e inversiones relevantes, tareas solo practicables a medio plazo.

Por esta razón, los entes locales tienen ante sí importantes retos que abordar en los próximos años derivados de la obligación establecida en el art. 11.3 LRSCEC y que pasamos a enumerar a continuación.

### *1.º Cumplimiento y adecuación a la Ley sectorial y a la Ley tributaria*

En aplicación de la ley sectorial de residuos (art. 11.3 LRSCEC), las tasas locales de residuos deben convertirse en tributos de exacción imperativa, tras vencer el pasado 10 de abril de 2025 el plazo de tres años para atender esta prescripción legal. El cumplimiento de las exigencias del anterior precepto ha de interpretarse conjuntamente con las disposiciones de la ley tributaria, pues el TRLRHL recoge los preceptos sobre los que ha de basarse la estructura jurídica de las tasas o tarifas.

Como es sabido el *instrumento financiero del art. 11.3 LRSCEC* se ha establecido con ciertas dosis de indeterminación. En efecto, el marco legal amplio ha generado incógnitas e incertidumbres en cuanto al alcance y exigencias para su aplicación práctica. No obstante, lo que es indudable es que el art. 11.3 LRSCEC tiene un ámbito de aplicación subjetiva que se despliega al *conjunto de todos los entes locales* y la pretensión del legislador queda circunscrita a marcar el camino a seguir al servicio del cumplimiento de los objetivos ambientales europeos.

Las disfunciones más relevantes que afectan a la aplicación en el tiempo de las nuevas tasas son debidas a la *falta de conciliación entre las exigencias de la legislación sectorial que introduce la obligación legal de establecimiento de la tasa y la legislación tributaria.* Las consecuencias más relevantes se traducen en la aplicación en el tiempo de la tasa teniendo en cuenta que se trata de un tributo acogido a un devengo anual conforme al art. 24.2 TRLRHRL (31 de diciembre). Esta situación, junto a la rapidez con que algunos municipios han actuado para cumplir el plazo legal, ha originado que numerosos

municipios tengan aprobada una nueva tasa, pero no entrará en vigor hasta el ejercicio del 2026 si no han conseguido ultimar el procedimiento administrativo de aprobación de la Ordenanza local antes del mencionado 31 de diciembre.

La obligación generalizada de reconfigurar las tasas locales de residuos asigna a los entes locales la *acción transformadora* de convertir las tradicionales tasas de basuras en auténticas tasas por generación que las sitúe en línea de acción para el fomento del consumo sostenible y circular. Por esta razón, la Comunidad Autónoma también debe procurar una vigilancia sobre los municipios para que estos establezcan unas *tasas por recogida de residuos* que financien la gestión de residuos domésticos producidos para que el sistema funcione adecuada y eficazmente. Sobre esta idea parece girar la previsión del art. 11.5 LRSCEC cuando establece que «las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas».

De ello se concluye que las Comunidades Autónomas habrán de plantearse la regulación de las consecuencias jurídicas por la no implantación de la tasa o PPCPNT en los términos del art. 11.3 LRSCEC, ya sean de estímulo al cumplimiento o desestímulo ante la inacción, así como adoptar medidas ante eventuales incumplidores. Probablemente, la inexistencia de consecuencias jurídicas en la ley ante situaciones de incumplimiento haya provocado cierta relajación entre los entes locales, lo cual tendrá su impacto en el equilibrio financiero de asunción de costes que debería haberse conseguido en el presupuesto local de cada municipio con respecto a la financiación de la gestión de residuos.

### *2.º Exigencia de rigor en la contabilidad de costes en un contexto de aumento de obligaciones de separación y de costes*

Desde el Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (Fundació ENT) se ha identificado un incremento anual de media en el año 2024 del 26,5 por 100, en la tasa local de residuos —el incremento más destacado desde 2015 que se ofrece como año base de inicio de recopilación de datos—. No obstante, en cuanto a la cobertura de los costes de gestión de residuos, se aproxima al 54,7 por 100, un incremento de 2,1 puntos respecto al 2023, más próximo a los objetivos establecidos en la LRSCEC de 2022 sin que se llegue a cumplir la cobertura total de costes[30].

El escenario de reparto de costes sobre el que se fundamenta el art. 11.3 LRSCEC se desenvuelve en un continuo dinamismo de modo que se han enfocado los instrumentos económicos de la norma sectorial para lograr un impacto relevante en la prestación de los servicios públicos locales de gestión de residuos. Así, la aprobación del impuesto de depósito en vertedero, incineración y coincineración de residuos está generando un impacto económico local relevante en los costes económicos de la

[30] ENT, *Las tasas de residuos en España 2025*. Disponible en la dirección web: *https://www.fiscalidadresiduos.org/wp-content/uploads/2025/04/Tasas-2025_Avance.pdf*, consultado el 2 de mayo de 2025.

gestión pública de residuos, dado que actualmente casi el 50 por 100 de los residuos generados tienen destino en vertedero. Este marco obliga a las entidades locales a redefinir sus servicios para reducir la generación de residuos e incrementar la recuperación de materiales, y *reducir los importantes costes* derivados de este impuesto *y, en consecuencia, los costes de la tasa o PPCPNT*. Además, a partir del año 2025 se van a definir sistemas responsabilidad ampliada de productor para nuevos flujos de residuos (textiles, muebles y enseres, determinados plásticos de un solo uso, plásticos agrarios, etc.). Los productores de productos tendrán que asumir mayores costes por la gestión de residuos municipales, como los derivados de la fracción resto o de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas. Este nuevo escenario debería suponer un incremento progresivo de ingresos para el sector público local, que deberá tenerse en cuenta en la determinación de los costes reales que se trasladan a la tasa o PPCPNT.

Sin embargo, no ha de olvidarse que la premisa inicial sobre la que el legislador asienta el rediseño y ordenación reguladora de las tasas sobre residuos gira en torno al cumplimiento del principio de cobertura financiera *total* de los *costes reales directos e indirectos* de gestión de los residuos. Asimismo, la implantación *ex novo* de los sistemas de pago por generación vendrá condicionada por el relevante impacto financiero que contrae para las haciendas locales, ya sea una modalidad u otra.

Si a ello se adiciona el contexto de aumento de costes que han asumido los entes locales fruto de las nuevas obligaciones de recogida separada de fracciones y impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, no parece tarea fácil para los gestores municipales que pueden verse abocados a la búsqueda de nuevos recursos financieros para adecuarse a las exigencias de la LRSCEC, bien mediante incrementos de la carga tributaria en otros impuestos, tasas o exacciones locales o bien acudiendo a otros recursos financieros locales.

### *3.º La configuración jurídica de los sistemas de pago por generación*

En este aspecto deberían distinguirse los retos planteados a nivel local en función de la dimensión de los municipios.

Para los municipios de mayor volumen de población, abordar la individualización de las tasas precisa de identificación de los ciudadanos en función de su comportamiento ambiental, aspecto que añade complejidad a la estructura jurídica de las tasas, habitualmente fijas. Los municipios no están preparados para la incorporación de este modelo y carecen en muchos casos de datos que permita perfilar la aplicación efectiva del sistema PAYT. Por esta razón, la zonificación es un modelo que al menos permite descender de una forma más concreta al comportamiento de un barrio, una cuadrícula del planeamiento urbanístico de la ciudad o de urbanizaciones. En consecuencia, la imposibilidad de alcanzar una tasa «diferenciada» ha llevado a establecer criterios de cuantificación de la tasa en las Ordenanzas fiscales que solo se corresponden con un comportamiento genérico en cuanto a la separación de residuos en un sector urba-

nístico concreto, pero no consiguen individualizar la cuota en función del comportamiento responsable que cada uno de los ciudadanos siga con la separación en origen de sus residuos. Esta situación puede desincentivar una mejora en el comportamiento ciudadano con respecto al depósito de calidad de sus residuos domésticos por la indiferenciación en el tratamiento fiscal que ofrece la configuración jurídica de tasa en numerosos municipios.

Para los municipios de menor volumen de población, el análisis de los modelos de pago por generación hace que por su propia naturaleza sean más aptos para su implementación. Cualquiera de los sistemas PAYT permite la medición individualizada del volumen de generación de residuos y, por tanto, admite la incorporación en la configuración jurídica de la tasa de criterios de estimación directa que contemplen el comportamiento del ciudadano. Sin embargo, el reto para afianzar la implementación de sistemas PAYT a mayor número de municipios se sitúa en la elevada inversión que precisan para adaptar tecnológicamente el modelo de gestión de residuos.

*4.º Acometer inversiones en nuevas tecnologías*

La inversión en infraestructuras tecnológicas y aprovechar la digitalización junto con una gestión eficiente de datos es esencial para lograr una colaboración efectiva entre los distintos actores, tanto dentro del municipio como entre diferentes niveles de administración y promover la participación activa de la ciudadanía.

Sin embargo, la digitalización también enfrenta ciertos riesgos y barreras estructurales, como la dependencia de la tecnología, la necesidad de personal capacitado para gestionar estos sistemas y los costes iniciales de implementación. Además, la falta de datos rigurosos y actualizados limita la comprensión que los técnicos tienen de los servicios y dificulta la toma de decisiones informadas. Muchos municipios carecen de una visión clara de los costes de recogida y tratamiento de residuos, lo que dificulta el establecimiento de tasas justas y eficientes. Además, la ausencia de información detallada por sectores impide aplicar tarifas diferenciadas que reflejen el impacto real de cada actividad, obstaculizando la distribución equitativa de costos. Esta situación se ve agravada por la falta de sistemas de control y seguimiento eficaces, necesarios para identificar áreas de optimización y posibles ahorros. Sin un monitoreo adecuado, los municipios corren el riesgo de pagar por servicios mal ejecutados, lo que resulta en un uso ineficiente de recursos. La implementación de tecnologías avanzadas, como contenedores inteligentes, no solo reduce los costes operativos, sino que también maximiza la eficiencia del sistema. Por otro lado, como hemos señalado, la digitalización facilita la exacción y cuantificación tributaria en sectores como la gestión de residuos donde vamos hacia una tributación en función de la responsabilidad individual de cada sujeto en su generación. La aplicación de las tecnologías permite que cada figura tributaria pueda contemplar en su diseño jurídico una estimación directa en la determinación del gravamen al poder medir con exactitud el volumen de residuos generados.

En esta misma línea, la digitalización ha de servir como herramienta para mejorar la eficiencia en los servicios municipales. Sin embargo, el punto en que se encuentran los municipios en este proceso es muy dispar en cuanto a tamaño, recursos y capacidad. Mientras que algunas ciudades han realizado avances significativos mediante la implementación de sistemas completos de gestión de residuos que incluyen sensores en los contenedores, optimización de rutas de recogida y plataformas de información ciudadana, otros muchos municipios pequeños aún se encuentran en fases iniciales de evaluación y planificación. La adopción de herramientas como el Internet de las Cosas (IoT), Sistemas de Información Geográfica, aplicaciones móviles, plataformas de datos y análisis predictivo o inteligencia artificial y aprendizaje automático, han demostrado ya ser útiles para mejorar la eficiencia del servicio y facilitar la toma de decisiones basadas en datos, haciendo la gestión de residuos más inteligente y sostenible. El último peldaño sería el impacto de las tecnologías como herramienta en la facilitación de la cuantificación de la tasa y la individualización de la cuota para cada sujeto pasivo.

### *5.º Consecución de finalidades ambientales y pedagogía fiscal en la imposición sobre residuos*

No hay que olvidar el engranaje vertical de la imposición sobre residuos que ha de ponerse en conexión con la *reformulación de las tasas sobre los residuos* municipales con el objeto de cubrir la totalidad de los costes de la recogida y el tratamiento, que asuman la filosofía del pago por generación (art. 11.3 LRSCEC). Actualmente, las tasas de residuos municipales no están articuladas en su gran mayoría sobre la base del principio de pago por generación, por lo que no constituyen un incentivo para fomentar la recogida selectiva y el reciclado.

El objetivo primordial es el *cambio de comportamiento* tanto en actores públicos como privados que han de asumir su corresponsabilidad en coherencia con la generación y gestión del residuo. En este *modelo* instaurado por la LRSCEC *de colaboración público-privada*, el reparto de costes entre entes locales, productores, consumidores y ciudadanos se traduce en la exigencia de responsabilidad económica que han de asumir de manera plena y absoluta los entes locales. En términos generales, los entes locales han sido valedores del ejercicio de sus competencias locales en materia de gestión de residuos, sin embargo, tienen que sortear el desafío de la escasa trayectoria en la planificación de los residuos.

Una buena pedagogía en la tasa de residuos facilita la aquiescencia de los ciudadanos para adoptar buenas prácticas en el depósito selectivo de las fracciones de residuos, ya que si no existe concienciación sobre este extremo es imposible incrementar la preparación para la reutilización y reciclaje y disminuir el volumen de residuos que acaba en vertederos. Con respecto al grado de conciencia social, aunque siempre hay margen para mejorar, para que esta concienciación tenga un impacto real, es imprescindible que los consumidores tengan acceso a productos sostenibles, reutilizables, de bajo peso y fáciles de separar para su reciclaje. También es fundamental que estos productos sean eficaces en su tratamiento para el reciclaje, minimizando así el desperdicio. Asimismo, es impor-

tante destacar que la separación de residuos en hogares y comercios debe convertirse en un hábito cotidiano que todos debemos integrar en nuestras rutinas diarias. La adopción de nuevos comportamientos en este ámbito no es un proceso inmediato, especialmente considerando los numerosos cambios y nuevas fracciones de recogida separada que se han implementado en los últimos años.

Este itinerario no tiene una finalidad meramente ambiental o de cumplimiento de objetivos europeos en sí misma, sino que tiene un razonamiento de eficiencia económica. Cuanto más se reduzcan la cantidad de residuos depositados en vertederos, menores serán los costes de tratamiento. Cuanto más se deposite por fracciones de residuos, menores serán los costes para los entes locales, puesto que serán los productores de productos quienes los asumirán mediante los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAPs). La Ley de Residuos actual es una ley de obligaciones de separación en origen de residuos que van entrando en vigor poco a poco y exigen un esfuerzo de comunicación para sumar voluntades en su cumplimiento.

## 7. REFLEXIONES FINALES

El legislador estatal plantea el establecimiento de la tasa sobre residuos en un escenario de progresiva implantación de los sistemas de pago por generación que se encuentra en proceso y cuya culminación solo se logrará de manera paulatina. Los sistemas de pago por generación suponen el método de estimación directa idóneo para el cumplimiento de los objetivos ambientales, al cual deben tender de forma generalizada todos los municipios, siempre en la medida en que su capacidad técnica, recursos humanos y financiera lo permita.

La tributación aplicada a la contención de impactos ambientales se erige en una herramienta útil para poder abordar los cambios de conducta que favorezcan la reducción de gasto público dedicado a restaurar los impactos ambientales y su liberación para poder asignarse a necesidades perentorias o prioritarias de la ciudadanía.

Un estándar de contención relevante en conductas con impactos nocivos y repensar los procesos de producción de cara a la sostenibilidad económica y ambiental puede lograrse gracias a la versatilidad que proporciona el principio quien contamina paga, advirtiendo de que quien consume y quien produce genera costes públicos.

En un horizonte a medio plazo, una dinámica de disminución progresiva en la recaudación de la tasa supondrá que está estrechando el cerco al círculo de la eficiente gestión de los residuos que generamos y, por tanto, abrirá margen para una optimización en la asignación de los recursos públicos. La cobertura financiera total ha de conectarse con la eficiencia en la gestión de residuos, de manera que a mayor recogida separada por tipología de residuos, mayor eficiencia económica y, en consecuencia, menor gasto público. Lo más costoso ha de ser la eliminación del residuo en vertedero, ante la sostenibilidad económica que representa la reutilización y reciclaje.

## 8. BIBLIOGRAFÍA


AIREF: *Estudio sobre la gestión de residuos municipales*. Disponible en *https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/09/Estudio-Gestio%CC%81n-de-los-Residuos-Municipales-1.pdf,* 2023.

BAUDINO, P.: «El rol de la inteligencia artificial en la gestión de los residuos municipales», *Documentos,* Instituto de Estudios Fiscales, núm. 8, 2022 (ejemplar dedicado a: Retos actuales del Derecho Financiero y Tributario VII Reunión de profesores de Derecho Financiero y Tributario, Santiago de Compostela, 12 a 14 de noviembre de 2021). Disponible en *https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2022_08.pdf.*

CALAF FORN, M.; LLABRÉS PAYERAS, A., y PUIG VENTOSA, I.: «Identificación de los usuarios en la recogida de residuos municipales en contextos de alta densidad», *Equipamientos y servicios municipales,* núm. 188, 2019.

ENT: *Las tasas de residuos en España 2025*. Disponible en *https://www.fiscalidadresiduos.org/wp-content/uploads/2025/04/Tasas-2025_Avance.pdf,* 2025.

GÓMEZ REQUENA, J. A.: «La gestión tributaria para las Smart cities», en M. A. COLLADO YURRITA, L. M. ROMERO FLOR y F. J. NOCETE CORREA (dirs.), *La digitalización tributaria. Problemas y oportunidades,* Atelier, 2024.

Grupo de Trabajo del Ministerio de Hacienda, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): *Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos*, de 14 de mayo de 2024, *https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/CUESTIONES-TASA-RESIDUOS.pdf.*

*Guía para la implementación de sistemas de pago por generación de residuos municipales,* publicada por la Agencia de residuos de Cataluña, Agència de Residus de Catalunya, Generalitat de Catalunya, noviembre de 2010. Disponible en la web: *https://www20.gencat.cat/docs/arc/Home/LAgencia/Publicacions/Centre%20catala%20del%20reciclatge%20%28CCR%29/Guia%20PXG%20ES.pdf.*

HERRERA MOLINA, P. M.: «Incidencia de la futura ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales», *Tributos Locales*, núm. 152, 2021.

MINISTERIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO: *Estrategia de economía circular. España 2030*, junio de 2020, *https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532.PDF.*

MITECO, *Guía técnica para la clasificación de los residuos*, abril de 2020. Disponible en la web: *https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/guiatecnicaclasificacionderesiduosfinal_tcm30-509157.pdf.*

«Nota interpretativa de l'Agència de Residus de Catalunya sobre els aspectes tècnics de la regulació relativa a les taxes de residus com a taxes justes». Disponible en la web: *https://residus.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/tipus_de_residu/residus_municipals/taxes_justes/nota_interpretativa_ARC_taxes_residus_2024.pdf.*

PATÓN GARCÍA, G.: *Fiscalidad de los residuos orientada a una economía circular*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

— «Análisis de los modelos de determinación de la cuota en la tasa local sobre residuos: hacia una evaluación de los consumos responsables», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024.

— «Estrategias de los entes locales ante el rediseño del gravamen sobre residuos domésticos», en G. PATÓN GARCÍA y G. M. LUCHENA MOZO (dirs.), y R. SALASSA BOIX (coord.), *Estrategias fiscales sobre residuos y economía circular,* Atelier, Barcelona, 2024.

PERNAS GARCÍA, J. J.: «El impacto transformador de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local», *Anuario de Derecho Municipal,* núm. 16, 2022.

PUIG VENTOSA, I.: «La ambientalización de las Ordenanzas Fiscales», *Crónica Tributaria*, núm. 127, 2008.

— «Situación y potencial de las tasas de residuos en España», en Y. GARCÍA CALVENTE y J. F. SEDEÑO LÓPEZ (dirs.), *Desarrollo urbano sostenible y economía circular en perspectiva jurídica,* Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Estudios, pp. 137-165
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_1.05*
ISSN: 1888-7392

# Novedades legislativas en el ámbito urbanístico madrileño. Palancas «controvertidas» del cambio*

Sara Emma Aranda Plaza
*Letrado Consistorial del Ayuntamiento de Madrid. Directora general de Urbanismo Comunidad de Madrid*

***RESUMEN***

*El presente artículo tiene por objeto analizar las modificaciones incorporadas en la legislación urbanística madrileña en el año 2024, a través de dos textos legales: la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida y la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, en aquellos aspectos que inciden en las actuaciones de transformación urbanística sobre el suelo urbano. El artículo se centra en aquellos aspectos que han resultado más controvertidos, a saber, la incorporación de un uso alternativo a través de una ley; la previsión de supuestos de exención de cesiones de suelos para dotaciones en las actuaciones de dotación y la posibilidad de incrementar la edificabilidad en determinados ámbitos sin necesidad de hacer cesiones para dotaciones.*

* Fecha de finalización del trabajo: mayo 2025.

Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida (Ley 3/2024); Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio (Ley 7/2024); Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSCM); 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 (TRLSyRU); Constitución española (CE); Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE); Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (Ley ómnibus); Memoria de Análisis de impacto normativo (MAIN).

**Palabras clave:** novedades; actuaciones de transformación urbanística; uso alternativo; cesiones para dotaciones.

## Legislative developments in the urban planning field in Madrid. Controversial levers of change

***ABSTRACT***

*The purpose of this article is to analyse the modifications made to Madrid's urban planning legislation in the year 2024, through two legal texts: Law 3/2024, of 28 June, on urban planning measures for the promotion of protected housing and Law 7/2024, of 26 December, on Measures for balanced development in the field of the environment and land planning, in those aspects that affect urban planning transformation actions on urban land. The article focuses on those aspects that have been most controversial, namely, the incorporation of an alternative use through a law; the provision of cases of exemption from the transfer of land for endowments in endowment actions and the possibility of increasing the buildable area in certain areas without the need to make transfers for endowments.*

**Keywords:** novelties; alternative uses; urban transformation actions; cessions for endowment.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. USO ALTERNATIVO DE VIVIENDA EN EL USO TERCIARIO OFICINAS: 2.1. Situación de partida. 2.2. Posibilidad de incorporar un uso alternativo mediante ley. 2.3. Condiciones para la aplicación del uso alternativo. 2.4. Efectos de la aprobación de la ley.—3. ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA: 3.1. Actuaciones de dotación *vs.* Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. 3.2. Actuaciones de dotación que llevan aparejada equidistribución. 3.3. Ejecución de actuaciones de dotación mediante actuaciones asistemáticas o aisladas. 3.4. Equidistribución de las actuaciones de dotación mediante la reparcelación. 3.5. Estándar de cesiones para dotaciones locales. Vinculación sobre las actuaciones de dotación. 3.6. Actuaciones edificatorias. Medidas de fomento de eficiencia energética: 3.6.1. Modificación incorporada. 3.6.2. Objetivo de la modificación. 3.6.3. Problemas de interpretación. 3.6.4. Naturaleza jurídica de la actuación. 3.6.5. Antecedentes de estas medidas de fomento. 3.6.6. Cobertura jurídica de la medida en la legislación estatal.—4. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

La vigente Ley del suelo 9/2001, de 17 de julio, se inspira en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que desarrollaba un urbanismo expansivo con una planificación «omnicomprensiva» de la ciudad futura como un todo que se desenvuelve en planes jerárquicamente ordenados. Un modelo que, hoy en día, ha quedado desfasado, prueba de ello es que tras más de veinte años de vida de la ley, tan solo 21 de los 179 municipios de la Comunidad de Madrid han adaptado su planeamiento a la Ley 9/2001.

Aunque recientemente se aprobaron dos leyes que modificaron sustancialmente la Ley 9/2001 (la Ley 1/2020, de 8 de octubre, y la Ley Ómnibus), es un consenso entre los operadores jurídicos, el sector y la doctrina, la necesidad de elaborar un texto integral que plantee un cambio de paradigma en el urbanismo madrileño y sobre ello está trabajando la Comunidad de Madrid, en la elaboración de una nueva ley del suelo.

Es en este contexto en el que se han aprobado tanto la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida como la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, que son objeto de análisis en el presente artículo. Leyes que, según se establece en sus Preámbulos y Memorias de análisis de impactos normativos, tiene dos objetivos fundamentales: *a)* atender a la necesidad de producción de vivienda, y *b)* incorporar las modificaciones que permitan transigir hacia una nueva ley del suelo sin paralizar el planeamiento y atendiendo a las necesidades urgentes de la región [1].

## 2. USO ALTERNATIVO DE VIVIENDA EN EL USO TERCIARIO OFICINAS

### 2.1. Situación de partida

La crisis de la vivienda en España es un hecho incontrovertido que ha sido en los últimos años objeto de múltiples estudios por entidades públicas y privadas, en los que se recoge tanto una descripción del mercado de la vivienda actual, como propuestas para solucionar la imposibilidad de acceso a la vivienda por parte de un amplio sector de la población. Baste señalar el Informe Anual de Banco de España 2023, publicado el 23 de abril de 2024, cuyo Capítulo 4 se dedica al mercado de la vivienda, con el título «El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad», o el informe «Estado de la vivienda protegida en España» de CoHispania, septiembre de 2020, entre otros muchos.

De todos ellos se puede concluir, como hizo el informe de impacto económico recogido en la MAIN del expediente de aprobación de la Ley 3/2024, que la producción limitada de vivienda nueva ha contenido la oferta inmobiliaria, lo que, junto con una

[1] Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida: «El nuevo contexto social y económico, unido a los recientes cambios en el mercado de la vivienda, impone la necesidad urgente de modificar la Ley 9/2001, de 17 de julio, de la Comunidad de Madrid para facilitar que aflore nuevo suelo que permita generar la vivienda de protección pública necesaria, incidiendo en el incremento de la oferta de dicha vivienda, en particular para los sectores más desfavorecidos, con precios asequibles. Constituye por tanto la finalidad de la presente ley, facilitar el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, atendiendo a la llamada que la Constitución hace a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias para hacer efectivo dicho derecho, regulando la utilización del suelo de forma que los operadores económicos y las Administraciones públicas puedan poner viviendas de protección pública en el mercado, para atender a las necesidades de viviendas de los sectores menos favorecidos».

demanda sostenida desde 2014, ha impulsado los precios, especialmente en viviendas nuevas y áreas urbanas y turísticas. Paralelamente, el mercado de alquiler ha crecido significativamente desde 2008, con mayores incrementos en hogares de baja renta y jóvenes, particularmente en grandes áreas urbanas y zonas turísticas. Señala expresamente el referido informe que «la demanda de vivienda ha sido estimulada por el crecimiento demográfico y los saldos migratorios desde 2016 [...]. Sin embargo, la oferta ha sido rígida, con limitada nueva construcción debido a escasez de suelo y mano de obra, y a los altos costes de producción. Los problemas de acceso a la vivienda se han intensificado, afectando principalmente a jóvenes e inmigrantes en áreas dinámicas, con un considerable número de hogares en alquiler, experimentando sobreesfuerzos financieros [...]. En los últimos cinco años, España ha experimentado una disminución significativa en la construcción de viviendas de precio tasado o protegidas, en comparación con periodos anteriores. De acuerdo con los datos de CoHispania2, en 2019 se finalizaron un total de 6.615 viviendas de esta tipología, la mitad de ellas, 3.059, en la Comunidad de Madrid; esa cifra supone una reducción del 90 por 100 respecto de las que se construyeron en 2008, al inicio de la crisis, cuando se entregaron 68.587 unidades».

Ante dicha situación, se aprueba por la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida.

El objetivo de las modificaciones incorporadas en la ley es el de promover la producción y puesta en el mercado de la vivienda protegida, tanto la de promoción pública como privada.

Respecto a la promoción pública de vivienda protegida, la Ley 3/2024 continúa el camino iniciado por la Ley Ómnibus que instauró la vivienda pública sujeta a un régimen de protección como una de las redes de servicios que integran la red pública, en el art. 36 LSCM, pudiendo implantarse en las parcelas vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos. La novedad incorporada por la Ley 3/2024, mediante la modificación del referido precepto, consiste en la innecesaridad de tramitar un plan especial en las redes supramunicipales, ampliándose posteriormente por la Ley 7/2024 a las redes generales cuando quede acreditada su innecesaridad para el uso previsto por el planeamiento, aunque se superen los límites previstos en el art. 36.2.*c)*2.1.º[2]. Siendo en todo caso necesario que la parcela cuente con parámetros específicos de ordenación o parcelación que hagan viable dicha implantación.

Sin embargo, la modificación promovida por la Ley 3/2024 que mayor impacto, así como controversias, ha generado es la relativa a la incorporación *ex lege* de un uso

[2] Art. 36.2.*c)* LSCM: «2.º1 Este uso podrá implantarse en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos prevista en el apartado 2.*b)*2.º de este artículo, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: *a)* Que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector. *b)* Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles. *c)* Los requisitos previstos en los apartados *a)* y *b)* no serán exigibles en el supuesto de redes supramunicipales, así como en las generales cuando quede acreditado que no sean necesarias para el uso previsto por el planeamiento».

alternativo residencial en el terciario oficinas, sin necesidad de modificación del planeamiento y siempre que se destine a vivienda protegida en régimen de alquiler durante quince años.

### 2.2. Posibilidad de incorporar un uso alternativo mediante ley

El art. 2 de la Ley 3/2004, establece como novedad la incorporación de un uso alternativo sin necesidad de modificar el planeamiento, entendiendo como uso alternativo aquel que puede sustituir al uso principal de una parcela y desarrollar la edificabilidad específica regulada, en su caso, para su implantación.

El uso alternativo es el residencial, sometido a la condición de destinarse a vivienda de protección en régimen de alquiler, durante el tiempo que dure la calificación de la vivienda protegida que, a día de hoy en la Comunidad de Madrid, tiene un plazo de duración de quince años. Una vez transcurrido dicho plazo, el uso implantado se convierte en uso residencial libre.

Dicho uso alternativo solo se reconoce en las parcelas calificadas de terciario oficinas, estén o no edificadas, en el suelo urbano y urbanizable sectorizado siempre que las mismas tengan o puedan adquirir la condición de solar junto con la edificación.

El objeto de crítica de dicha medida ha estado orientado hacia la capacidad que tiene la ley para el establecimiento del régimen de usos, en la medida en que este es propio del planeamiento, enlazando dicha crítica con una posible vulneración del principio de autonomía local al imponer a los ayuntamientos un modelo de usos distinto al previsto en el planeamiento.

Con carácter formal ha de decirse que la tacha fundamental relativa a la vulneración de la autonomía local queda salvada con la previsión que el propio art. 2 establece en cuanto a la manifestación por parte de los municipios de la voluntad o no de aplicar el mismo. Así, el artículo concede un plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley para que los ayuntamientos puedan adoptar un acuerdo en el que definan si aplican o no la misma y, en caso afirmativo, definir las condiciones adicionales o definir los ámbitos territoriales para su implantación. En caso contrario, transcurrido el plazo concedido, la ley resultará de aplicación directa[3].

Sin embargo, no solo dicha previsión acredita el respeto a la autonomía local, sino que, en cuanto al fondo, es dable mantener la competencia de la legislación autonómica en el establecimiento de dicho uso alternativo como técnica para la implantación de la

---

[3] Art. 2 de la Ley 3/2024: «7. Los ayuntamientos podrán, en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley y mediante un acuerdo de Pleno, decidir no aplicar en su término municipal el régimen previsto en el presente artículo, así como establecer condiciones adicionales o definir los ámbitos territoriales para su implantación. Los interesados podrán solicitar las licencias necesarias para la materialización del régimen previsto en este artículo transcurrido el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la presente ley».

vivienda protegida. Y ello porque si bien, tal y como señala la jurisprudencia iniciada con la STS de 13 de julio de 1990 —ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio—, el límite entre la intervención municipal y la autonómica en el ámbito del urbanismo a través de los instrumentos que se ponen a disposición por la legislación se encuentra en los intereses en juego, que son los que fundamentan la autonomía local en el ámbito municipal, el fundamento de la modificación operada por la Ley 3/2024 es atender a la necesidad de vivienda en el ejercicio de la competencia exclusiva que al efecto le atribuye a las comunidades autónomas el art. 148.1.3, y que en el ámbito de la Comunidad de Madrid fue asumida en su Estatuto de autonomía[4]. Esto es, el interés en juego, en este caso concreto, es la inexistente oferta de vivienda protegida y no en el ámbito de un término municipal concreto sino en todo el territorio de la comunidad autónoma, frente a una alta demanda insatisfecha.

Ya señalaba A. Menéndez Rexach, «Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas», *Anuario de Derecho Municipal 2007*: «La garantía de la autonomía local no implica la reserva de un contenido competencial predeterminado en favor de las Corporaciones locales, sino el derecho de estas Corporaciones a intervenir de modo efectivo y no meramente simbólico en la esfera de los intereses que les afectan. Ahora bien, el grado de intervención y la modalidad de la misma depende del legislador ordinario, por lo que no hay una sola opción sino varias constitucionalmente admisibles, siempre dentro del respeto a las bases del régimen local fijadas por el legislador estatal». Así, la actividad de incidencia en el mercado inmobiliario es una potestad administrativa, cuyo ejercicio tiene atribuida tanto la Administración local como la autonómica en el art. 7.3 LSCM, y la legislación en materia de urbanismo y vivienda es exclusiva de la CM.

En un estudio de D. Clavell Nadal, publicado en la revista *El derecho.com*, julio de 2023, se realiza un resumen de los criterios contenidos en los distintos pronunciamientos realizados por el TC sobre las diversas iniciativas en política de vivienda de los últimos años, adoptadas por comunidades autónomas, y dentro de los criterios compendiados en el mismo, afirma la autora que: «Las comunidades autónomas pueden legislar en materia de vivienda, pero en el ámbito de sus competencias, que no incluyen la legislación civil sino el territorio, la vivienda y el urbanismo. Desde esos ámbitos competenciales, *el sector de la vivienda puede disciplinarse a través de la delimitación de las calificaciones urbanísticas, los usos posibles de las edificaciones*, la imposición del deber de ocupar de forma efectiva inmuebles que se encuentren desocupados e incluso la expropiación forzosa», lo que redunda en apoyo de la posibilidad de incorporar el uso de vivienda como uso alternativo a través de una ley.

Y esto no es nuevo dado que, en el ámbito del suelo urbanizable no sectorizado y en el no urbanizable de protección, o el suelo rural en terminología del TRLSyRU, la

[4] Art. 26.1.4 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

LSCM ya establece en los arts. 26 y 29 un catálogo de usos que pueden implantarse sobre el mismo, pese a que no lo diga expresamente el planeamiento municipal. Y el instrumento para materializar la implantación del uso es la calificación urbanística y la posterior licencia municipal. En el caso que nos ocupa, el instrumento para la materialización del uso alternativo previsto en la Ley 3/2024 es la licencia, dado que la calificación urbanística está excluida del suelo urbano y urbanizable sectorizado.

Finalmente, y abundando en la capacidad de la ley para habilitar el uso alternativo dirigido a la promoción de vivienda protegida, hay que poner de manifiesto que la medida tiene carácter extraordinario. Al contrario de lo que ha ocurrido con posterioridad en otras comunidades autónomas que han seguido el camino abierto por la Ley 3/2024 adoptando decretos-leyes, la Comunidad de Madrid no cuenta entre las distintas manifestaciones de la potestad legislativa con la figura de los decretos-leyes. Por ello la Ley 3/2024 tiene un carácter extraordinario y temporal en cuanto a la posibilidad de implantar el uso, señalando expresamente el art. 2 que las solicitudes de licencia para habilitar el uso alternativo solo podrán realizarse en el plazo de dos años desde que hubieran transcurrido los cuatro meses otorgados a los municipios para decidir sobre la aplicabilidad de la ley en su término municipal.

De tal suerte se puede concluir que la técnica de prever en una ley un uso alternativo residencial, como técnica urbanística para potenciar la promoción de vivienda protegida en la comunidad autónoma, en el ejercicio de las competencias exclusivas que la misma tiene en materia de vivienda y urbanismo, respetando en todo caso la voluntad de los municipios sobre la aplicación de la ley, no puede ser objeto de tacha por vulnerar la autonomía local. La competencia municipal no se vulnera por la Ley 3/2024, en tanto que regula la actividad de incidir en el mercado inmobiliario de la comunidad y la competencia urbanística en un texto de rango legal; no se limita ni se extingue el contenido de la competencia propia municipal relativa al planeamiento o la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera prevista en el art. 25 LBRL; se justifica en un interés supramunicipal; se articula como un mecanismo extraordinario y por tanto limitado en el tiempo, y se otorga al municipio el plazo necesario para adoptar la decisión de aplicar o no la medida.

### 2.3. Condiciones para la aplicación del uso alternativo

Como se señaló anteriormente, el uso alternativo que se configura en el art. 2 de la Ley 3/2024 es el residencial, si bien sometido a la condición de destinarlo a vivienda protegida en régimen de alquiler durante el tiempo que dure la calificación.

Esta circunstancia ha sido objeto de crítica por entender que la medida tendría que mantener la calificación de vivienda protegida de forma perpetua y no convertirse, por el transcurso del plazo, en residencial libre fomentando así la especulación y el enriquecimiento de los promotores privados de vivienda protegida. No obstante, dicha discusión

resulta superficial según el estado del arte en el momento actual, toda vez que, en la comunidad madrileña, no existen calificaciones perpetuas de vivienda protegida[5]. Y dicha duración temporal del régimen de vivienda protegida lo es para todas las categorías, incluso para las que se implanten en parcelas calificadas de vivienda protegida.

Tal y como se reconoce en el art. 2 de la Ley 3/2024, el uso alternativo se establece para parcelas, incluso edificadas, situadas en suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable sectorizado que cuenten con ordenación pormenorizada suficiente para llevar a cabo su ejecución, con una calificación de uso terciario oficinas y siempre que sean aptas para la edificación o cuenten con un régimen de simultaneidad en la urbanización.

La elección del uso terciario oficinas como susceptible de transformarse en vivienda, mediante el reconocimiento del uso alternativo, viene dado por las bolsas de parcelas vacantes o inutilizadas con esta calificación en el mercado inmobiliario madrileño tras la pandemia y como consecuencia de la implantación del teletrabajo. Pero también pesa en dicha elección el coeficiente de ponderación que suelen tener atribuidas en relación con el de vivienda protegida que, por regla general, se encuentran equiparados o con desviaciones mínimas de uno a otro.

Se trata de parcelas con uso característico de oficinas, sin que se diga nada sobre el uso global del ámbito salvo que, en el caso de que este sea el terciario oficinas en ningún caso podrá superar el 30 por 100 de la edificabilidad del mismo.

Dicha omisión supone la posibilidad de implantar el uso en ámbitos o sectores de todo tipo, cuestión esta que ha sido matizada por los acuerdos municipales que han establecido las condiciones para la aplicación de la ley en sus términos municipales, excluyendo en todo caso el uso global industrial, como no podía ser de otra manera o, en la mayoría de los casos, limitándolo a ámbitos o sectores de uso global residencial.

Se remite el art. 2, en todo caso, a los requisitos que para las actuaciones de dotación se establecen en la legislación, al imponer las mismas cesiones que al efecto se establecen en la legislación autonómica en el art. 19 bis LSCM.

Además, se establece que dicho uso alternativo no supondrá un incremento ni disminución del aprovechamiento reconocido por el planeamiento, ni computará a efectos de densidad en aquellos supuestos en los que el planeamiento establezca, respecto al ámbito urbanístico de referencia, un límite máximo de viviendas.

Como tal uso alternativo la implantación lo será para el conjunto de la edificación, sin que pueda implantarse de forma parcial. Se aplicarán las condiciones de edificabili-

---

[5] Decreto 74/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid. Art. 10. Duración del régimen legal de protección pública: «1. El régimen legal relativo al uso, conservación, aprovechamiento y precio máximo de las Viviendas con Protección Pública calificadas al amparo del presente Reglamento tendrá la siguiente duración, a contar desde la calificación definitiva de las mismas: [...] *b)* Para las Viviendas con Protección Pública para arrendamiento: Quince años».

dad, altura y demás condiciones urbanísticas de ordenación de la parcela correspondiente, así como las condiciones establecidas en la normativa sectorial de vivienda protegida que corresponda.

Respecto al régimen de compatibilidad de usos de las distintas ordenanzas de aplicación a las parcelas que resulten de aplicación, el régimen de usos asociados y complementarios será el admitido en la ordenanza particular de aplicación para el uso principal, sin que pueda exceder del 20 por 100 de la edificabilidad que se materialice.

### 2.4. Efectos de la aprobación de la ley

Tras el transcurso de los cuatro meses previstos en el art. 2.7 de la Ley 3/2024, de los 179 municipios de la Comunidad solo 9 han adoptado acuerdo municipal negando la aplicación de este régimen en su término municipal: Alcorcón, Colmenar viejo, Ciempozuelos, Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias, Redueña, Las Rozas, Rivas Vaciamadrid, Titulcia y Torrejón de la Calzada. Los 170 restantes se han acogido al régimen habilitado por la ley para construcción de vivienda protegida en parcelas calificadas de terciario oficinas, en los términos establecidos en la misma.

Como consecuencia de la publicación de la Ley 3/2024, y el impacto que la misma ha tenido en el contexto madrileño, otras comunidades autónomas han iniciado este mismo camino incorporando en su legislación la posibilidad de construir vivienda protegida mediante la incorporación de un uso alternativo a otros usos del planeamiento, directamente mediante licencia, sin necesidad de modificación del planeamiento.

La primera de ellas fue la comunidad autónoma andaluza que ha aprobado el Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda. Dicho decreto-ley establece diferencias en la incorporación del uso alternativo de vivienda protegida en el terciario oficinas, si bien lo amplia a otros usos como el de alojamiento turístico o dotacional privado.

En relación con el uso alternativo al terciario oficinas, se observan las siguientes diferencias: *a)* el uso alternativo incorporado es el de vivienda protegida no el residencial sometido a la condición de destinarse a vivienda protegida en régimen de alquiler durante la vigencia de la calificación; *b)* solo puede implantarse en una zona de uso global residencial; *c)* se establece una densidad máxima de vivienda de 70 $m^2$, y *d)* el plazo para adoptar el acuerdo municipal que habilite la implantación será de un año[6].

En Extremadura, por su parte, se ha aprobado el Decreto-ley 2/2025, de 19 de mayo, de simplificación en materia de urbanismo para la agilización de la aprobación del planeamiento y su ejecución para el impulso a la promoción de vivienda y otras medidas urgentes en materia de energía y función pública que, entre otras cuestiones, incorpora

[6] Art. 2 del Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

modificaciones orientadas al fomento de la promoción de viviendas de protección en la senda abierta por la Ley 3/2024.

Dicho decreto-ley, de forma semejante a lo ya establecido en el art. 36 LSCM tras la modificación operada por la Ley Ómnibus, reconoce la vivienda dotacional pública como parte del sistema de infraestructuras básicas y servicios, en terrenos calificados para uso dotacional público o en edificios destinados a equipamiento público. Igualmente, y de forma semejante a la Ley 3/2024, reconoce la vivienda protegida como uso urbanístico alternativo de los usos terciarios previstos en el planeamiento, para el suelo urbanizado[7].

Se diferencia respecto a la legislación madrileña en los siguientes aspectos: *a)* que el uso alternativo es el de vivienda protegida, no el residencial libre sujeto a la condición de destinarlo a vivienda protegida en régimen de alquiler; *b)* que solo puede implantarse en suelos urbanos consolidados, en parcelas con uso característico terciario oficinas pero dentro de un ámbito de uso global residencial; *c)* que la edificabilidad que se puede materializar en las parcelas vacantes no puede superar la edificabilidad máxima del uso residencial de la zona de ordenación en la que se integre, sin perjuicio de las condiciones de la parcela original; *d)* la disposición no necesita de acuerdo municipal para su aplicación, y *e)* la medida no tiene carácter temporal.

## 3. ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

Las modificaciones operadas por la Ley 7/2024 en la LSCM respecto a las actuaciones de transformación urbanística se encuentra orientadas fundamentalmente a la definición y régimen de las actuaciones de dotación.

El espíritu de la misma es completar el régimen jurídico de las actuaciones de dotación, en particular aquellas que lleven aparejada equidistribución, para adaptarlas a la confirmación jurisprudencial que establece que las mismas no desconsolidan el suelo[8] y sin que se produzca, en la terminología utilizada por el TS, una degradación del estatuto jurídico del propietario del suelo urbano consolidado.

Y ello por entender que, tal y como señaló ya el STS 3653/2017, Sala 3.ª, de 20 de julio de 2017: «Los antiguos —y autonómicos— conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad —quizá sin romperla como ciudad compacta—, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de

---

[7] DA 14 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

[8] STS de 30 de octubre de 2018, Sala 3.ª, dictada en el recurso de casación núm. 6090/2017.

actuación —y sus correspondientes consecuencias— no viene determinado por el nivel o el grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la reforma o renovación; la reforma o renovación (Actuación de urbanización) es "hacer ciudad" —cuenta con un plus cualitativo—, y el incremento de dotaciones (Actuación de dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia».

Con dicha modificación se pretende llenar la laguna producida por la falta de adaptación al TRLSyRU de la LSCM, más allá de las modificaciones operadas por la Ley Ómnibus que, tal y como señalaba Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ en «Las Actuaciones de Dotación: su aplicación en la Comunidad de Madrid», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 16, 2022, pp. 179-199, resultaba insuficiente si bien, a mi juicio, no por las valoraciones recogidas en el mismo.

Así pues, la modificación operada por la Ley 7/2024 en la LSCM relativa a las actuaciones de dotación con equidistribución se centra en la definición del modelo de ejecución a través de actuaciones aisladas, recogido en el art. 79.3.*d)* LSCM; en la materialización de la equidistribución a través del proyecto de reparcelación, sin necesidad de delimitar una unidad de ejecución, tal y como establece el actual art. 98.2 LSCM, así como en la diferenciación en cuanto a las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, lo más controvertido en las modificaciones operadas en este ámbito se centra en dos aspectos: *a)* la exención de nuevas cesiones para dotaciones en determinados casos, y *b)* la posibilidad de incrementar la edificabilidad en determinadas intervenciones en el suelo urbano cuando se cumplan, en la edificación, determinados criterios de eficiencia energética.

### 3.1. Actuaciones de dotación *vs.* Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización

Con anterioridad a la Ley 7/2024, la LSCM recogía ya la diferenciación entre actuaciones de dotación, actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, y las de nueva urbanización reguladas en el art. 7 TRLSyRU, así como su correspondiente régimen de obligaciones.

De la regulación estatal, como es bien conocido, se generaba cierta confusión a la hora de diferenciar entre las actuaciones de dotación y las de reforma o renovación de la urbanización en tanto que ambas se pueden materializar en los suelos en situación básica

de urbanizado —ya estén categorizados como urbano consolidado o no consolidado por la legislación autonómica—.

Si bien, *a priori*, la definición de las mismas previstas en el art. 7 parece identificar las actuaciones de reforma y renovación de la urbanización con la de nueva urbanización, con la única diferencia de actuar estas sobre suelos rurales, el hecho de coincidir en el suelo urbanizados las actuaciones de renovación o reforma y las de dotación es la que hace difícil establecer la línea divisoria entre ambas.

Y dicha confusión, más allá del *nomen iuris*, tiene trascendencia en tanto que la actuación de reforma o renovación de la urbanización conlleva una mutación del estatuto jurídico del propietario del suelo urbano consolidado, sin que así sea en el caso de la actuación de dotación, como bien se ha ido estableciendo por la jurisprudencia y explica de forma esclarecedora J. J. SANTANA RODRÍGUEZ y J. J. SUAY RINCÓN[9].

En la relación entre actuación de dotación y de reforma o renovación de la urbanización, la legislación estatal coloca el foco en la diferente finalidad de las mismas, circunscribiendo la finalidad de las actuaciones de dotación en el incremento de «las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito», pero cierra el círculo añadiendo el requisito de que «no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este».

La jurisprudencia tampoco añadía claridad a la confusión, ni aportaba un criterio objetivo que permitiera tal diferenciación, en la medida en que una vez establecido que el catálogo de obligaciones del propietario del suelo estaba condicionado por la clase de intervención y no la categoría de suelo en la que se llevara a cabo, acudía a un concepto jurídico indeterminado, en particular si se «creaba» o «transformaba» la ciudad[10].

Para solventar dicho problema, mediante la modificación operada en la LSCM a través de la Ley Ómnibus, se incorporó en el art. 19 bis un último apartado, el apartado 6, que establecía como criterio objetivo para definir las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización el de que fuera necesario modificar las redes del conjunto de los servicios existentes en el ámbito necesarios para obtener la condición de solar en más de un 50 por 100, tomando como referencia la superficie física de las redes de los servicios existentes.

---

[9] J. J. SANTANA RODRÍGUEZ y J. J. SUAY RINCÓN, «La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación», *Revista General de Derecho Administrativo* (Iustel), núm. 56, 2021.

[10] J. M. RAMÍREZ SÁNCHEZ, «Y seguimos a vueltas con las actuaciones urbanísticas de dotación», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 154-200: «Conforme a esta reciente jurisprudencia, en muchas de las intervenciones sobre una única finca o parcela en la ciudad construida o consolidada, que supongan una operación de intensa trasformación urbana, habrá de justificarse en primer lugar la necesidad e intensidad de proceder a una nueva urbanización del ámbito objeto de la nueva propuesta urbanística. Y para ello, además de aspectos materiales sobre la intensidad de las obras de urbanización necesarias, será en muchos casos preciso determinar si la actuación "crea ciudad" o "trasforma la ciudad"».

Dicho criterio objetivo de definición se mantiene en su integridad, sin modificación alguna, tras la modificación operada por la Ley 7/2024 si bien, atendiendo a una mejor técnica legislativa, se lleva al art. 20 bis [11].

### 3.2. Actuaciones de dotación que llevan aparejada equidistribución

Entendiendo por equidistribución aquella parte de la actividad de ejecución mediante la cual se produce el reparto de los aprovechamientos asignados por el planeamiento y la distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del mismo, entre los propietarios de suelo comprendidos en determinados ámbitos territoriales delimitados previamente, tal y como establece el art. 82 LSCM, y afectando por tanto al contenido esencial del derecho de propiedad, el TRLSyRU no dedica un artículo específico a recoger la obligación de equidistribuir sino que se limitan a recogerla en la enumeración de los derechos del propietario [12].

Solo establece como obligación la participación en la ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre medio urbano, ex art. 17.2 [13].

De la propia redacción del art. 14 TRLSyRU se deduce que las actuaciones de dotación pueden o no llevar aparejada la equidistribución de beneficios y cargas, «cuando proceda». Y dicha posibilidad resulta lógica según la configuración que de las actuaciones de dotación se recogen en los arts. 7 y 18 TRLSyRU. No obstante lo anterior, en la práctica municipal dentro de la Comunidad de Madrid se planteó cierta duda al respec-

---

[11] Art. 20 bis LSCM. Régimen de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. «1. Se entenderá que se requiere reforma o renovación de la urbanización cuando, para la implantación de la mayor edificabilidad o densidad o nuevo uso característico, sea necesario modificar las redes del conjunto de los servicios existentes en el ámbito enumerados en el art. 14.*a)* de esta ley en más de un 50 por 100, tomando como referencia la superficie física de las redes de los servicios existentes, con independencia de la necesidad de aumentar su caudal, potencia o intensidad del servicio. No se tendrá en cuenta a estos efectos la implantación y, en general, las necesidades derivadas de la urbanización de las nuevas redes locales».

[12] Art. 13 TRLSyRU respecto al contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, y Art. 14. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades: «En el suelo en situación de urbanizado, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las establecidas en las letras *a), b)* y *d)* del apartado 2 del artículo anterior, en su caso, las siguientes: [...] *c)* Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación».

[13] Art. 17 TRLSyRU. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas: «2. Cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre el medio urbano, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el art. 14.1.*c)*».

to, seguramente derivada de la evolución de la jurisprudencia sobre la desconsolidación o no del suelo urbano mediante las actuaciones de dotación.

A ello se une el hecho de que, como no podía ser de otra manera, el TRLSyRU tampoco regula cómo llevar a cabo las actuaciones de ejecución del planeamiento, de suerte que la regulación autonómica, que omitió hasta la reforma de la LSCM operada por la Ley Ómnibus el régimen jurídico de las actuaciones de dotación, tampoco contemplaba si dicha ejecución comprendía o no las referidas actuaciones.

Por ello, la modificación operada por la Ley 7/2024 tiene a esos efectos la finalidad de aclarar dichas circunstancias regulando las actuaciones de dotación con o sin equidistribución, y en este último caso, la modalidad de ejecución de planeamiento y la figura adecuada para la equidistribución.

### 3.3. Ejecución de actuaciones de dotación mediante actuaciones asistemáticas o aisladas

La actividad de ejecución es la que comprende los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones de los planes de ordenación urbanística y, en especial, aquellos de urbanización y edificación de los terrenos, destinándolos efectivamente a los usos previstos o permitidos, tal y como señala el art. 71 LSCM, pudiendo esta llevarse a cabo a través de actuaciones aisladas o integradas.

En aquellos supuestos en los que no es posible delimitar un ámbito en el que se incluya una serie de propietarios de terrenos sobre los que materializar, bien por ellos mismos bien por parte de la Administración, las operaciones jurídicas y técnicas que comportan el planeamiento, esto es, siempre que no sea posible definir una unidad de actuación, procede la actuación asistemática.

Es por ello por lo que, definiéndose las actuaciones de dotación como actuaciones de transformación en suelo urbano consolidado que afecten a una o más parcelas, la técnica para la ejecución del planeamiento se acomoda más a la actuación aislada o asistemática, por tratase de actuaciones puntuales. A ello ha de añadirse que dichas actuaciones de dotación se desarrollan a lo largo de la vigencia del plan, sin que sea posible preverlas con exactitud al consistir en sustitución de las edificaciones existentes, la edificación de los solares vacantes o la obtención de determinados terrenos por la Administración para la implantación de concretos usos dotacionales. Por último, coadyuva a integrar en las actuaciones aisladas o asistemáticas las actuaciones de dotación el hecho de que el propio TRLSyRU establezca la posibilidad de sustituir la entrega del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, por su valor en metálico, así como la sustitución de la entrega de suelo para dotaciones públicas necesarias para reajustar la proporción por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado

dentro del mismo u otras formas alternativas de cumplimiento que así se prevean en la legislación autonómica[14].

Como consecuencia de lo anterior, la Ley 7/2024 modificó la LSCM incorporando las actuaciones de dotación —incluso aquellas que requieran la distribución equitativa de beneficios y cargas— dentro de las actuaciones aisladas en el art. 79[15], y dentro de los supuestos de innecesaridad de delimitar una unidad de ejecución en el art. 98[16].

### 3.4. Equidistribución de las actuaciones de dotación mediante la reparcelación

Partiendo del reconocimiento por la LSCM de las actuaciones de dotación, incluso cuando estas requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas, y de la determinación de su ejecución mediante la técnica de las actuaciones aisladas o asistemáticas, queda por completar el instrumento para materializar la equidistribución en las mismas.

Surge en este punto la duda sobre si la equidistribución puede llevarse a cabo mediante instrumentos distintos al de la reparcelación, bien sea voluntaria o forzosa, incluida su sustitución mediante convenio en el caso de un único propietario.

Dicha opción se abre, precisamente, con la remisión que el TRLSyRU hace en el art. 18 a las alternativas para el cumplimiento de las cesiones de suelo para dotaciones públicas al hacer una llamada a «otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

---

[14] Art. 18 TRLSyRU. Deberes vinculados a la promoción de actuaciones de transformación urbanística y edificatorias: «2. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el art. 7.1.*b)*, los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades: *a)* El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo solo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas. *b)* El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el art. 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

[15] Art. 79 LSCM. Definición de la modalidad de gestión urbanística: «3. La ejecución del planeamiento podrá llevarse a cabo mediante actuaciones aisladas exclusivamente con las siguientes finalidades: [...] *d)* Para la realización de actuaciones de dotación incluso las que requieran de la equidistribución de cargas y beneficios».

[16] Art. 98 LSCM. Disposiciones básicas: «1. Las unidades de ejecución comprenden los suelos acotados en el interior de los ámbitos de actuación o sectores que se delimitan para llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada. 2. Se exceptúan de la regla del número anterior exclusivamente las siguientes actuaciones: [...] *e)* Las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado, lleven o no aparejada la equidistribución de cargas y beneficios».

La equidistribución en el caso de la ejecución del planeamiento mediante actuaciones aisladas viene determinada en la LSCM, desde su origen, a través de la reparcelación en el art. 82. Sin embargo, hay que destacar que tras la modificación de la LSCM operada por la Ley Ómnibus se incorporó el art. 85 bis relativo a las transferencias de aprovechamiento en el suelo urbano consolidado, abriendo la vía a que dicha técnica pudiera ser también una fórmula para materializar la equidistribución en el caso de las actuaciones de dotación.

La posibilidad de equidistribuir en suelo urbano mediante las transferencias de aprovechamiento es una cuestión ya manida en la doctrina, y cuya primera previsión legal data del Texto Refundido estatal de 1992, si bien se reabrió con ocasión de la Ley del Suelo de 2007 y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuya previsión se ha trasladado en idénticos términos respecto a esta última, en el mencionado art. 18 TRLSyRU.

En la modificación de la LSCM operada por la Ley Ómnibus, las transferencias de aprovechamiento se incardinan, de forma bastante irregular, dentro del régimen jurídico de las Áreas de Reparto, en la Sección 2.ª del Capítulo III, como presupuesto legal de la actividad de ejecución. La irregularidad viene dada porque, si bien las áreas de reparto se refieren exclusivamente al suelo urbanizable sectorizado, las transferencias de aprovechamiento se refieren exclusivamente al suelo urbano.

Aunque con dicha regulación pudiera interpretarse que podría ser utilizada como instrumento para la equidistribución en el caso de las actuaciones de dotación, obviando la errónea integración en la Sección 2.ª del Capítulo III del Título III, lo cierto es que la Ley Ómnibus no modificó el art. 82, que aboca necesariamente a la reparcelación en el caso de las actuaciones aisladas.

En la actualidad, tras la modificación operada por la Ley 7/2024 dicha distorsión no se ha modificado, no habiéndose incardinado el art. 85 bis de forma independiente al régimen de las áreas de reparto. Pero, a mayor abundamiento, si anteriormente y por error pudiera entenderse que las actuaciones de dotación pudieran ejecutarse mediante actuaciones integradas o sistemáticas al omitir su regulación la LSCM en este punto, y por tanto acudir a la técnica de las transferencias de aprovechamiento previstas en el régimen de las áreas de reparto, tras la Ley 7/2024 queda claro que las actuaciones de dotación han de ejecutarse mediante actuaciones aisladas en las que, por tanto, no procede la delimitación de una unidad de ejecución dentro de un área de reparto, y que por mor del art. 82 han de materializar la equidistribución a través de la reparcelación.

### 3.5. Estándar de cesiones para dotaciones locales. Vinculación sobre las actuaciones de dotación

En este punto, la novedad que mayor impacto ha tenido en cuanto a las actuaciones de dotación radica en la exención de la obligación de realizar cesiones para dotaciones

locales en determinados casos, en particular, cuando tras la actuación de dotación se mantengan los estándares legales previstos en el art. 36 LSCM

Así, la modificación operada por la Ley 7/2024 incorpora en el art. 19 bis.1 LSCM el siguiente inciso: «No será necesario reajustar la proporción de redes públicas en aquellos casos en los que, tras el incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso, estuvieran garantizados los estándares establecidos en el art. 36.6 de esta ley».

Dicho inciso ha sido objeto también de múltiples comentarios en cuanto que pudiera parecer que desnaturaliza el propio concepto de actuación de dotación que, tal y como se deduce de la legislación estatal, se trata de aquellas actuaciones de transformación urbanística «que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este» [17].

Sin embargo, la propia legislación estatal vincula la obligación de la cesión para dotaciones locales en estas actuaciones de transformación urbanística a la finalidad de reajustar la proporción, concepto que se repite tanto en el art. 7 TRLSyRU como en el art. 18, al regular los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias [18].

Dicha finalidad, la de reajustar la proporción de las dotaciones locales, es la que abre la puerta a la legislación autonómica para, en el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de urbanismo, pueda incorporar el parámetro que determine la necesidad de dicho reajuste. Y la fijación de dichos porcentajes de cesión es una competencia autonómica en la medida en que forma parte de la competencia exclusiva en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda que le atribuye en el art. 148 CE y el art. 26 EACM. Y así se reconoce expresamente en el propio TRLSyRU, dado que no establece porcentajes en cuanto a las dotaciones, ni siquiera fijando mínimos y máximos como sí que hace en la cesión de las plusvalías (arts. 17 y 18). Respecto a las dotaciones

---

[17] Art. 7 TRLSyRU 7/2015. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias: «1. A efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística: [...] *b)* Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este»,

[18] Art. 18 TRLSyRU 7/2015. Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias: «[...] 2. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el art. 7.1.*b)*, los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades: [...] *b)* El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el art. 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

lo único que fija es que las eventuales cesiones serán únicamente en relación con el «incremento».

Y ello tiene la máxima incidencia en el contexto del planeamiento urbanístico de los municipios de la Comunidad de Madrid que, tal y como ya se ha adelantado en este artículo, se caracteriza porque solo 21 de los 179 municipios que integran la región se han adaptado a la Ley 9/2001 del Suelo madrileña, por lo que no existe ninguna homogeneidad en los estándares de dotaciones locales entre los mismos, encontrándonos con horquillas que van desde los $10m^2e/100m^2c$ a los $50m^2e/100m^2c$.

Este contexto implica que no existe una homogeneidad en los planes vigentes sobre las dotaciones locales obligatorias dado que los planes generales y normas subsidiarias en vigor tienen porcentajes muy dispares de cesiones para dotaciones locales. De ahí que las actuaciones de transformación del suelo urbano consolidado supongan unas cargas muy dispares en los distintos territorios de la Comunidad de Madrid, con el consiguiente sobrecoste económico de la operación de transformación.

Con la finalidad de ajustar las velocidades de la transformación del suelo urbano consolidado de todos los municipios de la comunidad, la Ley 7/2024 remite al estándar legal mínimo previsto en el art. 36.6 LSCM, único parámetro objetivo y homogeneizador para toda la región. De tal suerte que, en aquellos ámbitos de suelo urbano consolidado en los que se vaya a llevar a cabo una actuación de dotación, no será necesaria la cesión de suelo para dotaciones locales siempre que, tras la misma, se mantengan los estándares de 30 $m^2$ por cada 100 $m^2$ construidos[19].

La regulación propuesta, lejos de ser una excepción, es la tónica habitual en el panorama legislativo autonómico. En distintas normativas se puede apreciar como siguen la línea propuesta en el art. 19 bis, que exoneran de realizar ese reequilibrio de redes en determinadas circunstancias. El argumento común a todas ellas es que el impacto que tienen esos incrementos de aprovechamiento o densidad de viviendas no supone un impacto negativo en los estándares existentes en el ámbito de referencia. Téngase en cuenta, además, que, en la legislación estatal, este reequilibrio puede monetizarse lo que nadie critica como posible desnaturalización de la actuación.

Así, podemos traer a colación la normativa andaluza que exime de estas cesiones en aquellas actuaciones de dotación de las que no se derive un aumento de la edificabilidad superior al 10 por 100 o un incremento de la población superior al 20 por 100 en su

---

[19] Art. 36 LSCM 2001. Redes Públicas: «6. El sistema de redes locales de un municipio se dimensionará respecto a cada ámbito de actuación o sector y unidad de ejecución atendiendo a las necesidades de la población prevista y de complementariedad respecto a las respectivas redes generales y supramunicipales. El planeamiento urbanístico podrá imponer condiciones de agrupación a las dotaciones locales de forma que se mejoren sus condiciones funcionales, sin que ello redunde en ningún caso en reducción de los estándares fijados en este artículo. En todo caso, en cada ámbito de suelo urbano no consolidado o sector y/o unidad de ejecución de suelo urbanizable no destinados a uso industrial, se cumplirán las siguientes condiciones mínimas: *a)* La superficie total en el ámbito o sector y/o unidad de ejecución de elementos de las redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios será de 30 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos».

ámbito. Y que, a mayor abundamiento, amplia los supuestos de exención de cesiones para dotaciones locales en las actuaciones sobre suelo urbano no consolidado[20].

Igualmente, en la legislación valenciana se opta por fijar un criterio objetivo cual es el estándar mínimo legal que, al contrario de lo que ocurre en la legislación madrileña, se sitúa en los 15 $m^2$ por 100 $m^2$ construidos[21].

Finalmente, la normativa urbanística de Castilla y León establece aquellos supuestos en los que sí es necesario hacer cesiones para dotaciones locales en las actuaciones de transformación del suelo urbano de lo que se deduce, *a sensu contrario*, los supuestos en los que se dan las exenciones de dichas cesiones[22].

En consecuencia, la exención de la cesión de redes en un determinado porcentaje es una práctica habitual en tanto que la valoración del reajuste de proporción en las actuaciones de dotación es una competencia urbanística habilitada por la legislación estatal, tal y como pone de manifiesto el derecho comparado autonómico y la propia literalidad de la legislación estatal, siempre que se satisfaga la finalidad de «reajustar la proporción».

Por último, resulta necesario también traer a colación aquí, respecto a las modificaciones incorporadas en relación con las actuaciones de dotación, la posibilidad de que dichas actuaciones de dotación puedan llevarse a cabo a través de Planes especiales, incluso en los supuestos en los que el planeamiento general del municipio no se haya

---

[20] Art. 47 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: «Se presumirá que, en un área homogénea, un aumento de la edificabilidad o del número de viviendas o un cambio de uso o tipología no precisa nuevas dotaciones públicas cuando de ello no se derive un aumento de la edificabilidad superior al 10 por 100 o un incremento de la población superior al 20 por 100 en su ámbito». Art. 82: «Se presumirá que en una actuación de transformación urbanística en suelo urbano no se precisan nuevas dotaciones públicas, locales o generales, cuando de la nueva ordenación no se derive, en su ámbito, un aumento de la edificabilidad superior al 10 por 100 o un incremento de población superior al 20 por 100».

[21] Art. 36.6 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje: «No obstante, en los ámbitos de referencia utilizados tanto para el uso residencial como el terciario o el industrial, cuando el estándar dotacional global en su situación de origen ya fuera superior a 15 metros cuadrados de suelo dotacional público por cada 100 metros cuadrados de techo, no será necesario el incremento de suelo dotacional público, siempre que se mantenga como mínimo el indicado estándar dotacional global».

[22] Art. 173 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Modificaciones que aumenten el volumen edificable o la intensidad de población: «1. Para la aprobación de las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que aumenten el volumen edificable o el número de viviendas previstos, o que cambien el uso del suelo, debe hacerse constar en el expediente la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a la aprobación inicial de la modificación, y deben incrementarse proporcionalmente las reservas de suelo para espacios libres públicos y demás dotaciones urbanísticas situadas en la unidad urbana donde se produzca el aumento, o en un sector de suelo urbano no consolidado o urbanizable colindante. A tal efecto: [...] *b)* En el resto del suelo urbano consolidado, debe exigirse un incremento de las reservas cuando aumente el número de viviendas en cinco o más, o cuando aumente el volumen edificable de forma que la superficie edificable con destino privado se incremente 500 metros cuadrados más».

adaptado a la LSCM, siempre que el ámbito del plan especial sea un área homogénea y esta se delimite conforme a los requisitos del art. 37[23].

### 3.6. Actuaciones edificatorias. Medidas de fomento de eficiencia energética

#### *3.6.1. Modificación incorporada*

Otra de las novedades incorporadas en esta Ley 7/2024 consiste en la modificación de los art. 19 bis y 20 bis LSCM, que exime de cesiones de dotación en determinados casos en los que las intervenciones en suelo urbano, consolidado o no, se alcancen determinados niveles de eficiencia energética.

Al efecto, se incorpora en el art. 19 bis, un apartado 6 con el siguiente tenor: «Reglamentariamente se podrá establecer en qué casos un aumento de edificabilidad o número de viviendas o cambio de uso o tipología en el que se garanticen que las nuevas viviendas cuenten con determinados niveles de eficiencia energética, no precisará nuevas dotaciones públicas». Y de la misma manera, en el art. 20 bis un apartado 3 que reza: «Reglamentariamente se podrá establecer en qué casos los instrumentos de ordenación urbanística podrán incrementar el aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento general o de desarrollo sin necesidad de precisar nuevas dotaciones para los supuestos en que las nuevas viviendas alcance determinados niveles de eficiencia energética».

La modificación de dichos preceptos se encuentra íntimamente relacionada con la también operada en el art. 31.1 al señalar: «1. El Gobierno de la Comunidad de Madrid, a iniciativa y propuesta del Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, podrá aprobar, mediante decreto, normas reguladoras de aplicación sobre la totalidad de la Comunidad o sobre espacios territoriales inferiores a esta, sobre las siguientes materias: [...] *c)* criterios para el cálculo y cómputo de edificabilidad y aprovechamiento vinculados al cumplimiento de nuevos estándares de eficiencia energética».

#### *3.6.2. Objetivo de la modificación*

El principio de sostenibilidad que rige el régimen jurídico del desarrollo territorial y urbano, regulado en el art. 3 TRLSyRU, cuenta con una manifestación en el ámbito

[23] DA 5.ª LSCM Imposibilidad de modificar determinaciones estructurantes en suelo urbano mediante plan especial en planeamientos no adaptados. «No podrán formularse planes especiales de modificación del suelo urbano que modifiquen la ordenación estructurante si el ámbito territorial en el que se incardinan no se encuentra ordenado previamente mediante un instrumento de planeamiento urbanístico aprobado en base a la Ley 9/2001, de 17 de julio, en los términos establecidos por la disposición transitoria tercera. Se exceptúa de lo dispuesto en el apartado anterior los supuestos en que, no encontrándose adaptado el planeamiento a la ley, el ámbito del plan especial en suelo urbano coincida con una eventual área homogénea, en cuyo caso podrán modificarse las determinaciones de ordenación estructurante previa delimitación en el propio plan especial del área homogénea conforme a los requisitos establecidos en esta ley».

edificatorio que se ha concretado en el ámbito europeo en el objetivo de que en 2050 exista un parque inmobiliario de cero emisiones totalmente descarbonizado.

A tal efecto, la Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios ( EPBD) establece en concreto para el parque inmobiliario residencial en su exponiendo 27: «En lo que respecta a los edificios residenciales, los Estados miembros deben disponer de flexibilidad para escoger los instrumentos que les permitan alcanzar la mejora exigida del parque inmobiliario residencial, como normas mínimas de eficiencia energética, asistencia técnica y medidas de ayuda financiera. Los Estados miembros deben establecer una trayectoria nacional para la renovación progresiva del parque inmobiliario residencial nacional en consonancia con la hoja de ruta nacional y los objetivos para 2030, 2040 y 2050 contenidos en el plan nacional de renovación de edificios del Estado miembro y con la transformación del parque inmobiliario nacional en un parque inmobiliario de cero emisiones a más tardar en 2050. Las trayectorias nacionales deben cumplir hitos intermedios quinquenales para la reducción del uso energético medio del parque inmobiliario residencial a partir de 2030, que garanticen esfuerzos similares en todos los Estados miembros».

En el articulado de la EPBD se establecen como hitos para el cumplimiento del objetivo global, los siguientes: 1) en 2028 todos los edificios públicos nuevos han de ser cero emisiones; 2) en 2030, todos los edificios nuevos, y 3) en 2050 todos los edificios nuevos y existentes han de ser cero emisiones.

Sin perjuicio de los plazos establecidos en el art. 35 para la transposición de la Directiva por el Estado, y las normas mínimas de eficiencia energética que puedan incorporarse en el Código Técnico de la Edificación, la Comunidad de Madrid ha apostado por un avance en la eficiencia energética del parque edificatorio ejerciendo, como Administración pública, la potestad de fomento para impulsar el cumplimiento voluntario de estos niveles antes de su obligatoriedad.

Dicha potestad viene atribuida expresamente a la Comunidad de Madrid en el art. 36 del Estatuto de Autonomía al señalar que «en el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la Comunidad de Madrid gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado», siendo que dichas potestades se encuentran reguladas para el Estado en la Ley 40/2015.

Y todo ello con la finalidad de evitar la consolidación de un parque edificatorio nuevo, apartado de los objetivos de eficiencia energética ya publicados por la Unión Europea, pese a no ser todavía vinculantes, como consecuencia del estado en el que se encuentran los desarrollos urbanísticos en ejecución en todo el territorio y que prevén la puesta en el mercado de 120.000 vivienda en diez años.

Y dichas medidas de fomento son las que se recogen en la propia MAIN de la Ley 7/2024 al señalar: «Se habilita al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a regular con carácter reglamentario medidas de fomento que sirvan de palanca para la

consecución de altos niveles de eficiencia energética en las actuaciones edificatorias y se habilita a los municipios para implantar en los instrumentos de planeamiento medidas que fomenten dichos niveles de eficiencia energética».

### *3.6.3. Problemas de interpretación*

De la redacción dada tanto al art. 19 bis como al art. 20 bis, se han planteado varias dudas relativas a los niveles de eficiencia energética a los que se refiere, la naturaleza jurídica de la medida, así como a la cobertura de la misma al amparo del TRLSyRU.

La primera de las cuestiones que se han planteado se refiere a la expresión «determinados niveles de eficiencia energética», en la medida en que no queda claro si los niveles a los que se refiere son los obligatorios del Código Técnico de la Edificación o, por el contrario, otros niveles distintos y, por ende, superiores.

Si bien es cierto que la propia modificación remite a lo que se establezca reglamentariamente, siendo en dicho momento cuando haya que valorar cuáles son los niveles de eficiencia energética a los que se está refiriendo y, por tanto, si son susceptibles de ser fomentados por la Administración y voluntarios para los interesados, parece que de la propia integración del ordenamiento jurídico se deduce que han de ser necesariamente unos niveles superiores a los obligatorios. Esto es, la medida va orientada necesariamente a la mejora de los niveles de eficiencia energética.

Resulta evidente que las viviendas de nueva construcción deben contener todas las previsiones del Código Técnico de la Edificación[24] tal y como establece el TRLSyRU y la LOE.

Ni el art. 19 bis.6 ni el art. 20 bis.3 establecen una suerte de exención sobre el cumplimiento de los niveles de eficiencia energética del Código Técnico de la Edificación,

---

[24] Art. 17 TRLSyRU: «3. En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende, además de los deberes de carácter general exigibles de conformidad con lo dispuesto en el art. 15, la realización de los trabajos y las obras necesarios para: a) Satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el art. 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación». Art. 3.1 LOE. «1. Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, se establecen los siguientes requisitos básicos de la edificación, que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes: [...] *c)* Relativos a la habitabilidad: *c.*1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que este no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos. *c.*2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades. *c.*3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio. *c.*4) Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio».

sino más bien al contrario, el espíritu que rige los artículos citados es el de establecer medidas de fomento para el cumplimiento voluntario de estándares o niveles de eficiencia energética por encima de los exigidos por la normativa estatal.

En conclusión, lo que pretende el art. 19 bis en su apartado 6 es «premiar» aquellas viviendas que cuenten con un plus de eficiencia energética que exceda del mínimo legalmente exigible a través del CTE, que por tener carácter básico establece las obligaciones en distintas materias, seguridad, habitabilidad, etc., entre ellas la eficiencia energética. Ello es acorde con la legislación básica estatal (art. 17 TRLSyRU), que lo que viene a establecer es un mínimo, es decir, cumplir con las condiciones (generales) del CTE. El exceso se vería beneficiado por la previsión recogida en los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3.

La segunda y tercera cuestión que se han planteado sobre a redacción están íntimamente imbricadas, a saber, si existe cobertura legal para que el cumplimiento de determinados estándares de eficiencia energética permita la exención de dotaciones en las actuaciones de dotación y de reforma o renovación de la urbanización.

### *3.6.4. Naturaleza jurídica de la actuación*

La incorporación de la medida en los arts. 19 bis y 20 bis LSCM no supone que las actuaciones beneficiadas por la medida de fomento sean actuaciones de dotación o actuaciones de renovación o reforma de la urbanización.

Las actuaciones de dotación están sujetas a las cesiones que la LSCM establece para las mismas en el art. 19 bis, y en todo caso, al mantenimiento de los estándares mínimos de dotación a que se refiere el art. 36 del mismo texto legal[25].

El porcentaje de dichas dotaciones viene, por tanto, establecido en la LSCM, tanto de forma directa en el art. 36.6 como para las actuaciones de dotación en el art. 19 bis, si bien, el propio art. 31 del referido cuerpo legal añade además que el Consejo de Gobierno establecerá mediante decreto los «*b)* Estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas, para su modulación, precisión y actualización en función de las características de las actuaciones y de su localización». Del mismo modo, el art. 31.2.*c)* se recoge que el Consejero competente establecerá mediante orden los «*c)* Criterios de medición y cálculo de los parámetros urbanísticos del planeamiento urbanístico, en especial los relativos a edificabilidades y aprovechamientos».

---

[25] Art. 19 bis LSCM: «1. El instrumento de planeamiento que, en una o más parcelas de un ámbito de suelo urbano consolidado, establezca una mayor edificabilidad o densidad o asigne un nuevo uso característico, siempre y cuando no requiera la reforma o renovación de la urbanización del ámbito, deberá contemplar un incremento de las redes públicas locales del ámbito de suelo urbanizado cuando sea necesario para reajustar su proporción y, en su caso, las correspondientes cesiones de la participación de la comunidad en las plusvalías del planeamiento. No será necesario reajustar la proporción de redes públicas en aquellos casos en los que, tras el incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso, estuvieran garantizados los estándares establecidos en el art. 36.6 de esta ley».

Y es en este punto en el que tiene amparo la medida de fomento recogida en los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3, en el de los criterios para el cómputo de la edificabilidad y aprovechamientos toda vez que los criterios del cómputo de la edificabilidad son igualmente una técnica propia urbanística que queda reservada con carácter exclusivo a la comunidad autónoma.

No es por tanto aplicable el límite relativo al art. 18.4 TRLSyRU, en la medida en que no se prevé una exención del deber de cesión para dotaciones locales a una actuación de dotación sino que, sobre la base del cómputo de las edificabilidades, se está limitando lo que es una actuación de dotación *sensu contrario*, esto es, no todo incremento de la edificabilidad, lleve este o no aparejado un incremento del número de viviendas o derivado de un cambio de uso, es una actuación de dotación, en la medida en que el propio art. 7.1.*b)* TRLSyRU establece que son actuaciones de dotación: «*b)* Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este».

En el supuesto previsto en los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3 lo que se prevé es un incremento de edificabilidad, lleve o no aparejado nuevas viviendas, o derivado de un cambio de uso cuando ello sea consecuencia de las actuaciones que tengan por objeto el cumplimiento de estándares de eficiencia energética por encima de los estándares legales y no con el objeto de incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado. Y ello porque el cumplimiento de los estándares de eficiencia energética, y las consecuencias de él derivadas, se tiene necesariamente que comprobar en el proyecto edificatorio y no en la ordenación urbanística que regule una actuación de dotación. Es por tanto una suerte de actuación de edificación, y el objetivo de los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3 es aclarar que dichos incrementos no la convierten en una actuación de dotación o de reforma o renovación de la edificación.

### *3.6.5. Antecedentes de estas medidas de fomento*

Dichas medidas de fomento vinculadas con la eficiencia energética no son nuevas en el ordenamiento autonómico madrileño.

Así, pueden traerse a colación los siguientes ejemplos:

Ordenanza de edificación, construcciones e instalaciones de Alcobendas (Texto consolidado marzo de 2021). DA 2.ª Mejora de la demanda energética de edificios existentes:

> «1. En edificios existentes será posible ocupar los espacios y superficies indispensables que, requieran la realización de las siguientes obras, cuando tengan por objeto reducir, al menos en un 30 por 100, la demanda energética anual de calefacción o refrigeración:

*a)* la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas, vegetales, o elementos arquitectónicos de control ambiental, por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.

*b)* La instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.

*c)* La realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por 100.

*d)* La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por 100, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

2. La ocupación autorizada para las obras definidas en el apartado anterior no computaran a efectos de volumen edificable, distancia mínima a linderos, a otras edificaciones, a la vía pública o alineaciones».

Normas urbanísticas del PGOU de Madrid 1997: Art. 6.5.3 Superficie edificada por planta (N-2):

«*f)* Los locales destinados a alojar las instalaciones al servicio del edificio, o de otros edificios con los que compartan instalaciones centralizadas comunitarias, cuyo dimensionamiento deberá justificarse, tales como cuartos de calderas y climatizadores, de generación, almacenamiento y distribución de energías renovables, infraestructuras de telecomunicaciones, depuradoras de piscinas, maquinarias de ascensores, basuras, contadores y otros análogos; así como aquellas otras instalaciones que, sin ser de obligada instalación, contribuyen a mejorar el confort y habitabilidad del edificio. Estos locales podrán situarse en cualquier planta de la edificación y en construcciones por encima de la altura, debiendo realizarse su acceso desde zonas comunes de circulación, considerando a estos efectos como zona común el garaje aparcamiento.

No se consideran instalaciones al servicio del edificio, y consiguientemente no se excluyen del cómputo de la superficie edificada, aquellas intrínsecas del funcionamiento de la actividad concreta, como cuartos de máquinas de cámaras frigoríficas, cuartos de compresores y similares».

Art. 6.10.20. Acondicionamiento en superficie de los espacios libres privados (N-2):

«*g)* Construcciones auxiliares para la instalación de sistemas centralizados de climatización, salvo en vivienda unifamiliar, en obras de rehabilitación de edificios cuando no exista otra opción técnicamente viable. Tendrán unas dimensiones máximas en planta de trescientos (300) centímetros por trescientos (300) centímetros y altura de coronación inferior a trescientos cincuenta (350) centímetros, no computando a efectos de edificabilidad ni de ocupación. Se separarán de los linderos de las parcelas al menos la mitad de su altura de coronación.

El proyecto de obras de rehabilitación deberá justificar la mejor solución en cuanto a su posición e integración en la parcela y a su armonización con las edificaciones y su entorno».

Ordenanza sobre Captación de Energía Solar para Usos Térmicos aprobada definitivamente por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Pleno en sesión de 16 de septiembre de 2004). DA única.

«1. Las instalaciones de captación de energía solar son instalaciones generales del edificio y, en consecuencia, no computan a efectos de edificabilidad.

2. Igualmente, la superficie no computable a efectos de establecer la edificabilidad de los edificios sometidos a la presente Ordenanza se determinará por aplicación del art. 7.3.3 de las Normas Urbanísticas del Plan general de Ordenación Urbana de San Sebastián de los Reyes (*BOCM* núm. 66, de 19 de marzo de 2002)».

### *3.6.6. Cobertura jurídica de la medida en la legislación estatal*

Definida ya la naturaleza de las actuaciones que son objeto de las medidas de fomento resulta necesario justificar la cobertura jurídica en el ámbito urbanístico para dicha medida.

Más allá de la competencia genérica que en medidas de fomento tiene la Comunidad de Madrid como Administración pública, cabe traer a colación que la existencia de medidas de fomento para el cumplimiento de los requisitos de eficiencia energética tiene su cobertura en la propia legislación estatal.

El art. 24.5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, al regular las «Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano», establece que será también posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público, según se dispone en el apartado 4 de este mismo art. 24: «Que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por 100 la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en: *a)* la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas; *b)* la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas; *c)* la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por 100, y *d)* la realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por 100, el consumo de agua en el conjunto del edificio».

No obstante, el propio artículo habilita a la legislación a establecer otras técnicas distintas de las previstas en el mismo al señalar, en el inciso segundo del apartado 4: «Los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de la regla básica establecida en el párrafo anterior, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad», inciso al que se remite el propio apartado 5 al señalar: «Lo dispuesto en el apartado anterior será también de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por 100 la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio».

Y finalmente habilitando «soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad» en el ámbito de los inmuebles declarados de interés cultural, según el apartado 6 del mismo art. 24.

Habilitación esta última que, si bien se limita a los bienes de interés cultural, se intentó extender a otros bienes con cualquier otro régimen de protección y fue declarado inconstitucional por el TC por invadir competencias autonómicas reservadas con carácter exclusivo y no porque la legislación autonómica no lo pudiera hacer, tal y como se deduce de la STC 143/2017, de 14 de diciembre: al señalar: «En la medida en que el apartado enjuiciado se refiere a todos los edificios que han sido protegidos por la declaración de bien de interés cultural, como por cualquier tipo de protección, sin distinguir para las obras que deban realizarse en los primeros en razón de su importancia o escasa entidad, el Estado ha extralimitado el título competencial del art. 149.1.28 CE, invadiendo las competencias que sobre el control de la edificación ostentan las comunidades autónomas. Consecuentemente, el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del apartado quinto del art. 10, en el que se residencia la vulneración, es inconstitucional. También lo es, por cuanto lo reproduce, ese mismo inciso del art. 24.6 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana».

Como señala la misma sentencia del Tribunal de garantías constitucionales: «Pues bien, tal y como se deduce del tenor literal del precepto impugnado, la referencia a la delimitación de los ámbitos para las actuaciones que no requieran de la modificación del instrumento de ordenación no es instrumental para el ejercicio de otras competencias estatales. En realidad, se limita a imponer su existencia y a regular la forma en que deben ser delimitados, de forma conjunta o como actuación aislada, y en el primer caso de forma continua o discontinua, eliminando así la competencia de la comunidad autónoma para regular esta cuestión. Por ello no cabe realizar, como no fue posible tampoco en aquella ocasión, una interpretación conforme de este precepto. El párrafo 2.º del apartado 1 del art. 10 de la Ley 8/2013 es, por tanto, inconstitucional y con él, el segundo párrafo del art. 24.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana».

En consecuencia, tratándose de actuaciones edificatorias las previstas por exclusión en los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3 LSCM, no resulta constitucional limitar los criterios establecidos para el cómputo de edificabilidad a los previstos en la legislación estatal, esto es, limitados a los supuestos del art. 24, tal y como ha señalado el TC en la sentencia aludida, toda vez que estas especialidades no son instrumentales para el ejercicio de otras competencias estatales y se integran dentro de la competencia autonómica.

Por ello concluye el TC: «Ello determina, a su vez, la inconstitucionalidad del apartado segundo del art. 10, en cuanto indisolublemente vinculado a la forma de delimitación de actuaciones que ya hemos declarado inconstitucional en el segundo párrafo del art. 10.1. El precepto regula el concreto contenido del acuerdo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta, continua o discontinua, o de las actuaciones aisladas,

por lo que si la regulación estatal de tal posibilidad es inconstitucional, porque el Estado extralimita sus competencias mediante el recurso a técnicas e instrumentos urbanísticos, la misma suerte ha de correr la norma que regula las previsiones que obligatoriamente debe contener el acuerdo administrativo referido a una actuación que el Estado no puede regular. También lo es, por tanto, el art. 24.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana».

Y ello es así porque como también señala la sentencia del TC mencionada: «En las actuaciones edificatorias entre las que se incluyen las de rehabilitación, el momento de inicio de la actuación es irrelevante para la definición de las condiciones básicas de la propiedad. Descartado, pues, que la determinación del inicio de la actuación a partir de la aprobación definitiva de la delimitación espacial del ámbito tenga amparo en el art. 149.1.1 CE, el efecto regulado en el primer apartado de la letra *c)* tiene un alcance meramente urbanístico o relativo a la ejecución de las citadas operaciones y, por tanto, debe reputarse inconstitucional por vulnerar las competencias urbanísticas autonómicas. Conclusión que se extiende al art. 24.3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo incorpora al mencionado texto refundido».

Finalmente, esta tesis es la que se ha seguido en la propuesta de acuerdo de la Comisión Bilateral mantenida entre el Estado y la comunidad autonómica, el 3 de marzo de 2025, en el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC, en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio en el que la propuesta de acuerdo reza de la siguiente manera: «1.º En relación con el apartado tres del artículo segundo, en cuanto a la redacción dada al apartado 6 del art. 19 bis de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid así como en relación con el último apartado del nuevo art. 20 bis adicionado a la citada Ley 9/2001, el Gobierno de la Comunidad de Madrid considera que la recta interpretación del precepto debe realizarse de forma que se considere que los supuestos a que se refiere dicho apartado no constituyen actuaciones de dotación, coincidiendo ambas partes en considerar que dicho precepto debe ser interpretado y aplicado de conformidad con la normativa estatal», pendiente a la fecha de redactar este artículo de su publicación.

## 4. BIBLIOGRAFÍA


Baño León, J. M.: *Derecho urbanístico Común*, Iustel, 2009.

Clavell Nadal, D.: «Derecho a la vivienda y legislación de las Comunidades autónomas: ¿Cuál es el margen de actuación según el Tribunal Constitucional?», *El derecho.com*, julio de 2023.

Fernández Fernández, G. R.: «Las Actuaciones de Dotación: su aplicación en la Comunidad de Madrid», *Anuario de Derecho Municipal,* núm. 16, 2022, pp. 179-199, Madrid, 2023.

Menéndez Rexach, A.: «Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas», *Anuario de Derecho Municipal*, 2007.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.: «Y seguimos a vueltas con las actuaciones urbanísticas de dotación», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 154-200.

SANTANA RODRÍGUEZ, J. J., y SUAY RINCÓN, J. J.: «La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación», *Revista General de Derecho Administrativo* (Iustel), núm. 56, 2021.

VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid,* 3.ª ed., Marcial Pons, 2023.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Estudios, pp. 167-203
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_1.06*
ISSN: 1888-7392

# Gobiernos locales y ejecución de Fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos*

Carmen Navarro Gómez
*Profesora Titular de Ciencia Política*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0003-0473-6261*

Moneyba González Medina
*Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0002-9160-1527*

Luis Augusto Vera Luis
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0009-0003-4532-5730*

***RESUMEN***

*Los Fondos NextGen EU constituyen una oportunidad decisiva para la transformación del país en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, la experiencia acumulada*

* Se agradece la colaboración de los responsables técnicos y políticos municipales que han participado en el estudio, y al Centro de Estudios de Economía Política de ESADE (EsadeECPol) por la posibilidad de explotar su base de datos del Observatorio de Fondos *Next Generation EU*.

Abreviaturas utilizadas: Next Generation EU: NextGen; Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: PRTR; Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado: EDUSI; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: MRR.

Aclaración de las figuras: Las figuras presentadas cifran los importes en euros ANTES de impuestos, y son cifras monetarias actualizadas a fecha de 31 de mayo de 2024.

*en la gestión de fondos europeos a nivel municipal en España ha puesto de manifiesto debilidades importantes en términos de capacidad institucional y eficacia en la ejecución. Este trabajo analiza los procesos de implementación de los fondos NextGen llevados a cabo por los gobiernos locales madrileños entre 2021 y 2024, examinando tanto los patrones de asignación como los factores institucionales que condicionan su capacidad de gestión. A partir del análisis de bases de datos oficiales y de la información extraída de cuestionarios y entrevistas suministradas a responsables municipales en la Comunidad de Madrid, los resultados del estudio muestran que la ejecución de los fondos se realiza casi exclusivamente a través de contratos públicos, concentrándose mayoritariamente en los municipios de mayor tamaño. Los hallazgos evidencian que, si bien los ayuntamientos perciben los fondos como una oportunidad, afrontan a la vez una importante sobrecarga administrativa, déficits de personal especializado y limitaciones formativas. Las reformas normativas destinadas a facilitar la implementación (Real-Decreto-ley 36/2020) no han tenido ningún impacto positivo y las plataformas digitales de gestión especialmente CoFFEE, son percibidas como herramientas complejas, poco operativas y generadoras de carga adicional de trabajo, mientras que MINERVA recibe una valoración más positiva por su utilidad y simplicidad. El trabajo concluye señalando la necesidad de fortalecer la capacidad institucional local como condición clave para mejorar la gestión de los fondos europeos.*

**Palabras clave:** gobiernos locales; fondos Next Generation EU; fondos europeos; capacidad institucional; gestión de fondos.

## Local governments and the implementation of Next Generation EU Funds: The capacity of Madrid's municipalities for managing the European Funds

### *ABSTRACT*

*The Next Generation EU Funds represent a decisive opportunity for the transformation of the country at all levels of government. However, the accumulated experience in managing European funds at the municipal level in Spain has revealed significant weaknesses in terms of institutional capacity and implementation effectiveness. This paper analyzes the implementation processes of the NextGen funds carried out by local governments in Madrid between 2021 and 2024, examining both the allocation patterns and the institutional factors that condition their management capacity. Based on the analysis of official databases and information obtained from questionnaires and interviews with municipal officials in the Community of Madrid, the results show that fund implementation takes place almost exclusively through public procurement contracts, which are heavily concentrated in larger municipalities. The findings indicate that, although municipalities perceive the funds as an opportunity, they simultaneously face significant administrative overload, shortages of specialized personnel, and training limitations. The normative reforms designed to facilitate implementation (Royal Decree-Law 36/2020) have had no positive impact, and the digital management platforms —particularly CoFFEE— are perceived as complex, inefficient, and as adding additional workload, while MINERVA receives a more positive assessment for its usefulness and simplicity. The paper concludes*

*by highlighting the need to strengthen local institutional capacity as a key condition for improving the management of European funds.*

**Keywords:** local governments; Next Generation EU; European funds; institutional capacity; management of funds.

**SUMARIO:** 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: 1.1. Fondos NextGen y entidades locales: reparto y prioridades. 1.2. Medidas para facilitar la ejecución de los Fondos NextGen: 1.2.1. El Real Decreto-ley 36/2020 para la agilización de la ejecución del PRTR. 1.2.2. Las plataformas informáticas para la gestión de los fondos.—2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL LOCAL: CONCEPTO Y HERRAMIENTAS PARA SU FORTALECIMIENTO: 2.1. El concepto de capacidad institucional. 2.2. El fortalecimiento de la capacidad administrativa.—3. LA CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS PARA EJECUTAR FONDOS NEXTGEN: 3.1. Organización de la gestión de los Fondos NextGen. 3.2. Facilitadores de la ejecución de los Fondos NextGen. 3.3. Impacto en la agilización de la ejecución del Real Decreto-ley 36/2020. 3.4. Incidencia de los Fondos NextGen sobre la gestión local. 3.5. Claves del éxito en la gestión. 3.6. Obstáculos y errores típicos. 3.7. Uso de plataformas de gestión. 3.8. Propuestas de cambio y mejora.—4. CONCLUSIONES.—5. RECOMENDACIONES.—6. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España es una estrategia diseñada para revitalizar la economía del país tras la crisis provocada por la pandemia de la covid-19. Financiado en gran parte por los Fondos Next Generation EU (NextGen), el plan busca modernizar el tejido productivo, impulsar la transición ecológica y digital, y fortalecer la cohesión social y territorial.

Está organizado en torno a cinco grandes pilares:

1. Transformación Verde: inversiones en energías renovables, eficiencia energética, movilidad sostenible y protección de la biodiversidad.
2. Transformación Digital: mejora de la infraestructura digital, fomento de la digitalización de las pymes, impulso a la conectividad y desarrollo de competencias digitales en la población.
3. Cohesión Social y Territorial: medidas para la inclusión social, educación y formación profesional, empleo juvenil y desarrollo rural.
4. Igualdad de Género: acciones específicas para reducir la brecha de género en el mercado laboral y promover la igualdad de oportunidades.
5. Educación y Conocimiento: reformas en el sistema educativo y universitario, y fomento de la investigación y la innovación.

Y se estructura en torno a componentes estratégicos que abarcan desde la transición energética y la modernización de la administración pública, hasta la reindustrialización del país y el fortalecimiento del sistema de salud. Su implementación se llevará a cabo,

en principio, hasta 2026, y su seguimiento enfatiza tanto la correcta utilización de los fondos europeos como el cumplimiento de los objetivos.

### 1.1. Fondos NextGen y entidades locales: reparto y prioridades

Las entidades locales no son nuevas en la captación y gestión de fondos europeos. Llevan desde los años noventa siendo receptoras de la política de cohesión y de sus fondos FEDER y FSE, e implementando proyectos de líneas específicas como las Acciones Urbanas Innovadoras, las EDUSI o, actualmente, el Plan EDIL[1]. Sin embargo, los Fondos NextGen canalizados a través del PRTR son singulares dentro del universo de fondos europeos, no solo por su relativa novedad, sino por algunas particularidades en su ejecución y la perentoriedad de los plazos.

A la hora de analizar la gestión de los contratos y subvenciones con fondos provenientes del PRTR en las entidades locales de la Comunidad de Madrid (en adelante referida también como CAM), es fundamental destacar, en primer lugar, que las entidades locales madrileñas gestionan estos fondos prácticamente en su totalidad a través de licitaciones, siendo muy escasos los casos de subvenciones destinadas a personas físicas o a sociedades mercantiles. Menos del 1 por 100 de los fondos provenientes del PRTR ejecutados por las entidades locales de la CAM hasta la fecha han sido canalizados a través de subvenciones. Esta centralidad de la contratación pública en la gestión de los Fondos NextGen a nivel local presenta un enorme contraste con las dinámicas de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, donde la proporción de subvenciones es mayoritaria frente a las licitaciones (AIREF, 2024)[2]. Si tenemos en cuenta la complejidad que entrañan los procesos de contratación en el sector público local (González Medina y Navarro, 2022; Navarro y González Medina, 2023) esta distribución agudiza las dificultades de los ayuntamientos para ejecutar estas ayudas económicas.

En cuanto a las licitaciones, las entidades locales de la CAM están en segunda posición en volumen de contratación por comunidades autónomas, solo por detrás de Cataluña, cuyas entidades locales han ejecutado 1.630.488.155,92 euros, lo que se corresponde con casi el doble del importe ejecutado por las entidades locales madrileñas que asciende a 949.284.709,82. Las entidades locales catalanas y madrileñas han licitado casi el 65 por 100 de todos los fondos licitados por entidades locales en España hasta el 31 de mayo de 2024.

Centrándonos más específicamente en la licitación de contratos en las entidades locales de la Comunidad Madrid, nuestro análisis ha identificado 55 ayuntamientos y 13 mancomunidades municipales que han licitado y adjudicado un total de 360 contratos con fondos asociados al PRTR por un valor total de 212.139.822 de euros (antes de

[1] Se trata de la convocatoria de ayudas FEDER para el desarrollo sostenible de Entidades Locales que fue lanzada en el mes de enero de 2025.

[2] Las subvenciones ascienden a 1.474.110,31 euros por parte de las entidades locales de la CAM concedidas por seis ayuntamientos y una mancomunidad. La ciudad de Madrid está a la cabeza (61 por 100 de todo el importe ejecutado). Las subvenciones se han dirigido a fomento del empleo, acceso a la vivienda y pymes.

impuestos) desde la puesta en marcha del PRTR hasta el 31 de mayo de 2024. Estos 55 ayuntamientos representan el 30 por 100 de los ayuntamientos de la CAM, por lo que solo uno de cada tres ayuntamientos de Madrid ha ejecutado fondos NextGen. Esta cifra es similar para las mancomunidades.

Aunque aún se encontraba en evaluación en el momento de cierre de la investigación, hemos incluido en este análisis un contrato de gran singularidad por su importe. El contrato supera los 737 millones de euros y está gestionado por la Mancomunidad de Municipios del Noroeste para la construcción de un complejo ambiental y de infraestructuras de tratamiento de residuos. Añadiendo este contrato al resto de los 360 identificados, las entidades locales de la CAM han licitado casi 1.000 millones de euros.

De estos 360 contratos, casi uno de cada cinco de ellos ha sido licitado por el Ayuntamiento de Madrid, el cual también ha ejecutado cuatro de cada 10 euros. La Tabla 1 recoge el ranking de los 10 ayuntamientos con más fondos licitados en la CAM, indicando la proporción de fondos canalizados a través de contratos en ese ayuntamiento sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la comunidad autónoma, el número de contratos y su proporción sobre los 360 identificados.

**TABLA 1.** RANKING DE LOS 10 AYUNTAMIENTOS CON MÁS FONDOS LICITADOS DEL PRTR EN LA CAM

| *Ayuntamiento* | *Fondos totales licitados (€)* | *Proporción sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la CAM (%)* | *Número de contratos* | *Proporción sobre el total de contratos de entidades locales en la CAM (%)* | *Euros licitados por habitante (€)* |
|---|---|---|---|---|---|
| Madrid | 88.597.812,41 | 41,76 | 68 | 18,9 | 26,53 |
| Fuenlabrada | 28.692.335,32 | 13,53 | 26 | 7,2 | 152,02 |
| Alcalá de Henares | 17.333.548,15 | 8,17 | 18 | 5,0 | 87,02 |
| Torrejón de Ardoz | 9.786.377,32 | 4,61 | 19 | 5,3 | 71,06 |
| Las Rozas de Madrid | 9.691.562,34 | 4,57 | 20 | 5,6 | 98,81 |
| Alcorcón | 9.253.242,20 | 4,36 | 26 | 7,2 | 54,34 |
| Getafe | 8.766.189,67 | 4,13 | 10 | 2,8 | 47,16 |
| Torrelodones | 5.498.458,01 | 2,59 | 6 | 1,7 | 218,93 |
| Parla | 5.236.505,93 | 2,47 | 13 | 3,6 | 39,37 |
| Rivas Vaciamadrid | 4.106.032,55 | 1,94 | 11 | 3,1 | 40,95 |

*Fuente:* elaboración propia en base a los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Con respecto al reparto de los fondos licitados en función al tamaño de los municipios, en la Tabla 2 se observa que los ayuntamientos con más de 50.000 habitantes absorben prácticamente la totalidad de los fondos ejecutados a través de contratos (sin tomar en consideración el caso atípico mencionado), y representan cuatro de cada 10 ayuntamientos que han realizado algún contrato con fondos provenientes del PRTR. En términos poblacionales, los 22 ayuntamientos de más de 50.000 habitantes que acaparan el 95 por 100 de los fondos representan de forma agregada el 80 por 100 de la población de la CAM. El otro aspecto a destacar es la ínfima proporción de fondos licitados por las mancomunidades, las cuales cumplen un especial papel de apoyo municipal en la región por la ausencia de diputaciones provinciales que puedan suplir esa función. Las 13 mancomunidades, a fecha de 31 de mayo de 2024, habían licitado menos de dos millones de euros en 25 contratos.

**TABLA 2.** DISTRIBUCIÓN DE CONTRATOS CON FONDOS PRTR EN ENTIDADES LOCALES DE LA CAM SEGÚN EL NÚMERO DE HABITANTES DE LA ENTIDAD

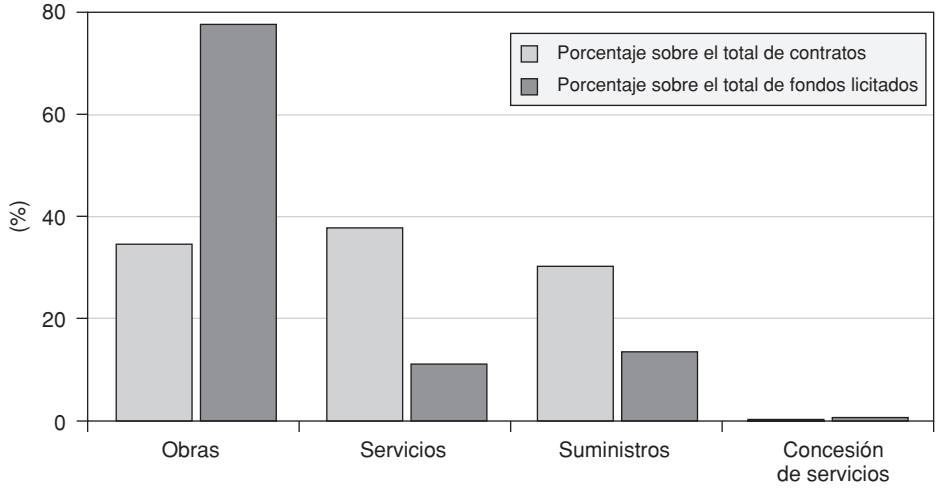
| *Población del municipio (Habitantes)* | *Número de municipios* | *Proporción sobre el total de municipios que han licitado fondos (%)* | *Proporción sobre el total de municipios en el mismo tramo de población en la CAM (%)* | *Proporción sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la CAM (%)* |
|---|---|---|---|---|
| Menos de 5.000 | 19 | 34,5 | 19,4 | 2,5 |
| Entre 5.001 y 10.000 | 2 | 3,6 | 7,1 | 0,1 |
| Entre 10.001 y 20.000 | 4 | 7,3 | 23,5 | 0,4 |
| Entre 20.001 y 50.000 | 8 | 14,5 | 66,7 | 3,0 |
| Más de 50.000 | 22 | 40,0 | 91,7 | 93,1 |
| Mancomunidades | 13 | — | 29,5 | 0,9 |

*Fuente:* elaboración propia en base a los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Adicionalmente, a medida que aumenta el tramo poblacional, es perceptible el mayor grado de ejecución municipal de fondos mediante contratos, lo que estaría indicando la relación de este fenómeno con la capacidad institucional de la entidad local ya que el tamaño de población —y, en consecuencia, el de su aparato administrativo— constituye un factor determinante en dicha variación. Mientras que prácticamente todos los ayuntamientos grandes de Madrid han tenido la oportunidad de ejecutar licitaciones y contratos con fondos provenientes del PRTR, apenas lo han hecho uno de cada cuatro ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes.

Atendiendo a la clasificación y tipología jurídica de los contratos según la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la Figura 1 pone de manifiesto que se han ejecutado contratos de casi todas las modalidades contempladas por la ley, y que los contratos ejecutados se han distribuido de manera proporcional en sus tres principales categorías (contrato de obras, contrato de servicios y contrato de suministros), destacando ligeramente los contratos de servicios. Sin embargo, a pesar de representar cerca del 40 por 100 de los contratos realizados, los contratos de servicios tan solo representan un poco más del 7 por 100 de los fondos licitados. Son los contratos de obras los que concentran la mayor parte de la ejecución del gasto (tres de cada cuatro euros, sin contar el caso atípico mencionado).

**FIGURA 1.** DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS Y FONDOS LICITADOS SEGÚN LA TIPOLOGÍA JURÍDICA DEL CONTRATO




*Fuente:* elaboración propia en base a los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Finalmente, la Tabla 3 presenta las áreas y objeto de los contratos a partir de una clasificación propia que va más allá de las categorías oficiales de gasto y permite ofrecer con mayor claridad los objetivos y prioridades que orientan esta acción.

Atendiendo a esta clasificación, casi 20 por 100 de los contratos realizados han ido orientados a actuaciones relacionadas con la digitalización, que constituye la categoría con más contratos de las 14 analizadas. Esto coincide con el hecho de que la transformación digital sea uno de los cuatro ejes transversales del PRTR. Sin embargo, la digitalización está lejos de ser la categoría que más fondos ha licitado, ya que el 40 por 100 de los fondos se han concentrado en urbanismo e infraestructuras. Esto coincide con los datos disponibles, a nivel nacional y multinivel, que confirman que el 30 por 100 de los fondos del PRTR en toda España se están utilizando en el sector de la construcción

(HIDALGO *et al.,* 2024). También destacan las categorías de movilidad y transporte, de servicios sociales y de medioambiente (Zonas de Bajas Emisiones —ZBE—), principalmente por la gran frecuencia de contratos vinculados a la construcción de carriles bici, reforma y construcción de centros de día y zonas de bajas emisiones respectivamente. La Tabla 4 recoge de forma más detallada las 14 categorías junto con su proporción de contratos y fondos.

**TABLA 3.** CLASIFICACIÓN FUNCIONAL Y SECTORIAL DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL PRTR LICITADOS EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA CAM

| *Leyenda de la clasificación* | |
|---|---|
| *Urbanismo e infraestructura* | Construcción de edificaciones, reforma de calles, reurbanización, peatonalización, obras de reformas de edificios genéricos, etc. |
| *Servicios sociales* | Cualquier actuación sobre los edificios de servicios sociales o Centros de Día/Mayores/Ocupacionales |
| *Digitalización* | *Hardware, software* o servicios de *software* y nube, ciberseguridad |
| *Medioambiente (ZBE)* | Todas las actuaciones vinculadas con ZBE |
| *Movilidad y transporte* | Adquisición de vehículos, autobuses o construcción de carriles bici |
| *Eficiencia energética* | Geotermia, cambios de alumbrado público, etc. |
| *Cultura* | Cualquier actuación sobre edificios culturales, programas culturales, etc. |
| *Publicidad y campañas* | Difusión de cualquier tipo de campaña |
| *Consultoría* | Contratación de asesoría para cualquier menester |
| *Educación* | Cualquier actuación sobre edificios educativos o planes de formación |
| *Comercio y empleo* | Programas o planes destinados a favorecer el comercio local y el empleo |
| *Medioambiente* | Todas las actuaciones orientadas a preservar el medioambiente |
| *Deporte* | Cualquier actuación sobre edificios deportivos, o programas de deportes |
| *Igualdad de género* | Cualquier actuación o programa orientado a la igualdad y a las víctimas |

*Fuente:* elaboración propia.

**TABLA 4.** IMPORTE DE LOS CONTRATOS LICITADOS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL Y SECTORIAL DE LOS CONTRATOS ASOCIADOS AL PRTR EN LAS ENTIDADES LOCALES DE LA CAM

| *Área temática del contrato* | *Fondos totales licitados (€)* | *Proporción sobre el total de fondos licitados por entidades locales en la CAM (%)* | *Número de contratos* | *Proporción sobre el total de contratos de entidades locales en la CAM (%)* |
|---|---|---|---|---|
| Urbanismo e infraestructura | 87.968.262,91 | 41,47 | 60 | 16,7 |
| Movilidad y transporte | 27.998.867,75 | 13,20 | 37 | 10,3 |
| Servicios sociales | 22.787.139,91 | 10,74 | 44 | 12,2 |
| Digitalización | 17.610.583,11 | 8,30 | 66 | 18,3 |
| Medioambiente (Zona de Bajas Emisiones) | 15.952.589,07 | 7,52 | 14 | 3,9 |
| Eficiencia energética | 12.536.922,12 | 5,91 | 22 | 6,1 |
| Educación | 10.423.903,51 | 4,91 | 10 | 2,8 |
| Cultura | 7.576.090,64 | 3,57 | 9 | 2,5 |
| Comercio y empleo | 2.640.909,40 | 1,24 | 20 | 5,6 |
| Publicidad y campañas | 2.416.981,21 | 1,14 | 46 | 12,8 |
| Consultoría | 1.869.190,04 | 0,88 | 9 | 2,5 |
| Medioambiente | 1.860.713,05 | 0,88 | 16 | 4,4 |
| Deporte | 456.314,10 | 0,22 | 6 | 1,7 |
| Igualdad de género | 41.355.66 | 0,02 | 1 | 0,3 |

## 1.2. Medidas para facilitar la ejecución de los Fondos NextGen

La implementación de proyectos del PRTR con Fondos NextGen ha requerido la adopción de medidas específicas por parte del gobierno central, motivada por varios factores. En primer lugar, por la magnitud de los medios puestos en marcha para la recuperación y la urgencia en ejecutarlos. La crisis provocada por la pandemia covid-19 generó la emergencia de reactivar la economía y obtener un impacto rápido y contundente, lo que exigía garantizar que los procedimientos fuesen ágiles y eficientes. En segundo lugar, por la inherente complejidad de la gestión de fondos europeos, con requisitos específicos

y rigurosos para su utilización, que han activado unos sistemas de control y seguimiento exigentes (por ejemplo, con respecto al conflicto de intereses). En tercer lugar, por la carga burocrática tradicional en la forma de funcionamiento de las administraciones públicas en los procedimientos administrativos de contratación y de subvenciones: las entidades locales están especialmente lastradas por la ralentización de los procesos y los cuellos de botella que se producen como resultado de estas cargas (REYNAERS *et al.*, 2021). Finalmente, por las necesidades de coordinación entre distintos niveles de gobierno y sectores económicos para el éxito en la ejecución de los proyectos.

Estas razones llevaron a poner en marcha algunas medidas encaminadas a facilitar la gestión de acciones del PRTR y, en concreto, la legislación de medidas urgentes para la modernización de la administración y para la ejecución del PRTR (Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, RD-L 36/2020) y las plataformas de gestión de los fondos de uso obligatorio (COFFEE y Minerva). La primera está destinada simplificar procedimientos administrativos y de contratación pública, esencial para cumplir con los plazos establecidos por los Fondos NextGen. Las plataformas COFFEE y Minerva pretenden asegurar que los fondos se administren de manera transparente y efectiva.

### *1.2.1. El Real Decreto-ley 36/2020 para la agilización de la ejecución del PRTR*

Una vez aprobados los ejes de acción, componentes, cantidades y reparto de los Fondos NextGen, el gobierno de España estimó necesario adoptar legislación específica para preparar la llegada y absorción de esta financiación. El RD-L 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aspira a establecer un marco normativo adecuado para la gestión de los fondos, reduciendo la burocracia y agilizando los procedimientos administrativos para asegurar una ejecución rápida y eficiente. Con esta reforma se pretendía también reforzar la capacidad administrativa de las administraciones públicas para gestionar y supervisar la implementación de los proyectos financiados. Entre las especificidades de la ley se encuentran la reducción de plazos para la evaluación ambiental, la creación de pliegos tipo para homogeneizar y agilizar los procesos de contratación, la puesta en marcha de estructuras de gobernanza del Plan (Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia; Comité Técnico, Conferencia Sectorial y otros foros de participación específicos) y la simplificación de los procedimientos para la gestión de subvenciones, permitiendo utilizar procedimientos de urgencia y eliminando algunos requisitos de informes y autorizaciones. El impacto de esta norma en el mundo local está aún por evaluarse sistemáticamente.

### *1.2.2. Las plataformas informáticas para la gestión de los fondos*

Acercarse a la ejecución de Fondos NextGen irremediablemente implica familiarizarse con CoFFEE, DACI o MINERVA. Estos acrónimos aluden a diferentes platafor-

mas diseñadas para contribuir a una administración eficiente, transparente y efectiva de estos recursos. Se aplican para facilitar la coordinación, el seguimiento y el control de las inversiones. En su origen, están concebidas para contribuir a reducir la burocracia y a mejorar la rendición de cuentas, asegurando que los fondos europeos se utilicen de manera efectiva.

CoFFEE (Control de Fondos Europeos) es una aplicación de seguimiento y evaluación de hitos y objetivos puesta a disposición por el Ministerio de Hacienda para la supervisión de la gestión de los fondos provenientes del PRTR. La finalidad de CoFFEE es permitir una vigilancia activa del cumplimiento de los objetivos relacionados con los hitos y componentes del PRTR y facilitar la posterior intervención y fiscalización de los fondos por parte de los organismos de control del gasto público mediante la incorporación de toda la documentación administrativa y financiera de las actuaciones realizadas.

DACI (Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés) es una herramienta que facilita la identificación y prevención de conflictos de interés en la gestión de fondos europeos. Permite a las entidades involucradas en la ejecución de los proyectos del PRTR declarar y documentar la ausencia de este tipo de conflictos, garantizando que todas las decisiones relacionadas con la financiación se ajusten a criterios de imparcialidad.

MINERVA es la aplicación informática de *data mining* de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que analiza ex ante el riesgo de conflicto de interés personal o económico entre los integrantes de los órganos y los concurrentes y participantes de los procedimientos de concesiones de subvenciones o en la adjudicación de contratos y licitaciones. Funciona a través de un cruce de datos fiscales y personales a partir de la información y las declaraciones de los integrantes del órgano público responsable y de los interesados del procedimiento, dando como resultado un sistema de banderas (roja, negra, verde) que identifica diferentes grados de riesgo de que exista un conflicto de intereses entre alguno de los intervinientes en el proceso.

La utilización de las tres plataformas es obligatoria en la gestión de todos los contratos y subvenciones, de todos los niveles de gobierno, con fondos procedentes del PRTR (en virtud de la normativa europea relacionada con el MRR, que así lo exige).

## 2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL LOCAL: CONCEPTO Y HERRAMIENTAS PARA SU FORTALECIMIENTO

### 2.1. El concepto de capacidad institucional

El estudio de los factores que favorecen la ejecución de financiación proveniente de la Unión Europea es una cuestión relevante, particularmente en el contexto de los Fondos NextGen y del actual Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 dado el gran volumen de recursos que moviliza. Entre los factores que inciden en la captación de fondos y su buena gestión se encuentra la capacidad institucional. La importancia de

este factor se ha constatado en estudios precedentes referidos a la captación de fondos europeos (NAVARRO *et al.*, 2023). La Comisión Europea, por su parte, ha destacado la necesidad de avanzar en el grado de eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas de cohesión financiadas con fondos europeos, poniendo el foco en la necesidad de mejorar y reforzar la capacidad administrativa.

La capacidad institucional (CI), que también ha sido analizada como variable relevante a nivel urbano en el contexto de la covid-19 (SALVADOR y SANCHO, 2025), se define como la habilidad de una organización pública para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible (HILDERBRAND y GRINDLE, 1997; CASADO *et al.*, 2018). Junto a esta noción, en la literatura (y especialmente en los documentos comunitarios) se maneja habitualmente el concepto de capacidad administrativa (CA) (ADDISON, 2009; CASTRO-CONDE, 2022), que se define por PAINTER y PIERRE (2005) como la habilidad para gestionar eficientemente los recursos humanos y físicos requeridos para la generación de resultados por parte de los gobiernos. Una diferencia entre ambas nociones es que la CA tiene una connotación limitada a la gestión y a las competencias necesarias para su desarrollo, mientras que el concepto de CI se extiende más allá, englobando también las dinámicas relacionales y políticas para la consecución de los objetivos de una política pública. En este sentido, CASADO *et al.* (2018) proponen una definición comprensiva de CI y de sus dimensiones principales, como la habilidad de las administraciones para resolver problemas (eficacia), utilizando óptimamente los recursos a su disposición (eficiencia), estableciendo relaciones de colaboración con los actores del contexto en el que operan (relacional) y rindiendo cuentas acerca de los recursos empleados y el alcance de los objetivos (transparencia).

En el contexto de la política de cohesión de la UE, BUSETTI y PACCHI (2014: 17) consideran que la CI de los entes locales se refiere a:

— La habilidad de acomodarse a las normas y procedimientos de la UE, es decir, a la complejidad de la gestión de los fondos europeos y a la destreza de combinarlos con los procedimientos nacionales y/o regionales.

— La capacidad para gestionar fondos europeos para atraer e implementar proyectos y estrategias concebidos por los actores locales.

— La capacidad de mejorar la calidad general de la gestión administrativa de la organización gracias a las habilidades adquiridas en la propia gestión de fondos UE.

## 2.2. El fortalecimiento de la capacidad administrativa

La Comisión Europea (CE) ha puesto especial atención en la dimensión administrativa de la capacidad (CE, 2014; CE, 2016; OCDE, 2020; SMERIGLIO *et al.*, 2015) al considerarla, como se ha señalado, un factor clave para el éxito de las políticas. Parte de la convicción de que las instituciones débiles experimentan problemas significativos para absorber los fondos europeos disponibles y utilizarlos de la mejor manera posible (OECD, 2020; CHARASZ y VOGLER, 2021). Efectivamente, en la literatura, trabajos como el de

TOSUN (2014) demuestran que una mejor capacidad institucional conlleva una mayor capacidad de absorción de los fondos. Por ello, la CE ha impulsado de forma específica programas de fortalecimiento o de construcción de capacidad (*capacity-building*) en el marco de su política de cohesión. En el actual periodo de programación 2021-2027, la necesidad de impulsar la capacidad administrativa para gestionar y ejecutar los fondos de la UE se incluye entre las prioridades del programa de trabajo, y pone el foco en la necesidad de mejorar y reforzar la capacidad administrativa de los agentes que intervienen en la gestión e implementación de los fondos, en todos los niveles. Así, en 2021 la CE puso en marcha un instrumento de autoevaluación del refuerzo de la capacidad administrativa para la gestión de los fondos de la UE en el marco de la política de cohesión.

Siguiendo las recomendaciones de la UE y la metodología propuesta por la CE, el gobierno de España ha elaborado una Hoja de Ruta con medidas para mejorar la capacidad administrativa (HR EURECA), basada en el conjunto de herramientas diseñado por la OCDE, a petición de la DG Política Regional y Urbana, para facilitar información operativa, apoyo metodológico y práctico (OCDE, 2020).

Desde un punto de vista analítico, podemos distinguir entre herramientas formales e informales que promueven el fortalecimiento de la capacidad institucional. La literatura señala que entre las herramientas formales se encuentran la formación (*training*), que es la más típica y extendida; el reclutamiento (*staffing*); las redes de aprendizaje (*networking*); la introducción de innovaciones procedimentales y estándares (*procedural innovations and standards*); y las innovaciones institucionales (*institutional innovations*). Para estos autores, todos estos instrumentos persiguen tanto mejorar las prácticas de gestión siguiendo los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) como transformar las relaciones institucionales y de poder para generar conocimiento y acuerdos innovadores de gobierno (BUSETTI y PACCHI, 2014: 17). Por otra parte, junto a estas herramientas también existen otras de carácter informal como son las redes sociales de asesoramiento entre pares o los contactos telefónicos con personas conocidas y de reconocida experiencia (SICILIANO, 2017; GONZÁLEZ MEDINA y NAVARRO, 2022).

**TABLA 5.** HERRAMIENTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

| *Naturaleza* | *Tipo de herramienta* |
|---|---|
| FORMAL | Formación |
| | Reclutamiento de personal |
| | Redes de aprendizaje |
| | Innovaciones procedimentales/estándares |
| | Innovaciones institucionales |
| INFORMAL | Canales de socialización entre pares (grupos en RRSS, contactos telefónicos, etc.) |

*Fuente:* elaboración propia a partir de BUSETTI y PACCHI (2014).

Ahora bien, al poner el foco en el ámbito local, observamos que las menciones específicas a este nivel de gobierno en dicho documento son escasas, tal y como ocurre con el instrumento de autoevaluación de la CE (CE, 2021). Este problema no es nuevo. De hecho, ya fue señalado en un informe del Comité de las Regiones (CdR) de 2018, que concluía que los programas de *capacity-building* tienen un carácter marginal para la Administración local (CDR, 2018). Las diferencias en los datos de inversión a este respecto en los distintos niveles de gobierno son abrumadoras, situándose en el 5 por 100 en el nivel local durante el periodo 2014-2020. Y, sin embargo, el local es el nivel de gobierno en España probablemente más necesitado de programas de fortalecimiento de la capacidad institucional. No se trata solo de un problema derivado de la existencia de un gran número de municipios pequeños y muy pequeños de nuestro mapa local, con organizaciones administrativas infradotadas y en los que la asistencia de niveles superiores no logra aumentar su capacidad de gestión (en especial en las comunidades autónomas uniprovinciales), sino también de la realidad de muchos municipios grandes, con organizaciones municipales nutridas y profesionalizadas pero en exceso sumidas en procesos complejos y burocratizados que ralentizan su acción (Navarro y González Medina, 2023; González Medina y Navarro, 2022; Reynaers *et al.*, 2021).

**TABLA 6.** FINANCIACIÓN DE APOYO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR TIPO DE BENEFICIARIO

| *Tipo de beneficiario* | *FSE 2007-2013* | *%* | *OT 11 2014-2020*** | *%* |
|---|---|---|---|---|
| Nivel nacional/central | 1.366.114.958 | 59 | 1.697.498.825 | 85 |
| Nivel regional | 175.604.757 | 8 | 157.013.655 | 8 |
| Local/municipal | 456.698.732 | 20 | 94.55.057 | 5 |
| Sociedad civil/ONG | 312.664.951 | 14 | 35.462.477 | 2 |
| Total | 2.311.082.398 | 100* | 1.894.480.014 | 100 |

*Redondeado. ** A 31 de marzo de 2017.
*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de EUPAC task 3, citado en COMITÉ DE LAS REGIONES (2018, p. 46).

En concreto, en lo que se refiere a la contratación pública, los retos relacionados con capacidad institucional aumentan. Los problemas que caracterizan el sector de la contratación tales como la complejidad de los procedimientos, la elevada carga de trabajo, la brevedad de los plazos y los frecuentes cambios normativos se manifiestan también en otros contextos distintos del español. En España, la última reforma legal con la Ley de Contratos del Sector Público (2017) ha aumentado la transparencia, pero también ha aumentado la complejidad de la gestión, sin venir acompañada de procesos de capacitación específicos para la Administración local.

Por su parte, el Real Decreto-ley 36/2020 para facilitar la ejecución del PRTR introduce elementos para impulsar el desarrollo de la capacidad institucional. Sin embargo, una vez más, no contempla medidas específicamente destinadas a reforzar la capacidad de la administración local. Y es que no hay que olvidar que se trata del ámbito donde, en términos comparados, se realiza un mayor número de licitaciones, si bien es el menor en términos de importe económico licitado (OIRESCON, 2020). En este sentido, el aumento de carga de trabajo que deben afrontar las unidades implicadas en la gestión de contratos, especialmente en el contexto de los Fondos NextGen, debe ser puesta en relación con el volumen y la composición de las plantillas de los ayuntamientos. Desde los ayuntamientos se consigue paliar estas dificultades en parte con la práctica de aprendizaje contingente, apoyada en las relaciones interpersonales (GONZÁLEZ MEDINA y NAVARRO, 2022); sin embargo, se detecta una ausencia de oportunidades de interacción formalizadas y viables.

## 3. LA CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS PARA EJECUTAR FONDOS NEXTGEN

Una vez contextualizado el marco de actuación de los Fondos Next Generation EU en el ámbito local y analizados los conceptos teóricos y las herramientas vinculadas a la capacidad institucional y administrativa, en este apartado se aborda el análisis empírico de la capacidad de gestión de los municipios madrileños. A partir de los datos propios obtenidos mediante cuestionarios y entrevistas a responsables municipales, se contrastan los principales elementos analizados en los apartados previos, permitiendo identificar los factores que están condicionando la implementación de los fondos en el nivel local.

El análisis de las percepciones de los responsables y técnicos municipales sobre la gestión de los Fondos NextGen se ha realizado a partir de información recogida a través de cuestionarios y entrevistas a responsables municipales en la gestión de los fondos. En ellos se abordaban cuestiones sobre la organización interna municipal para la gestión de proyectos europeos, factores específicos que facilitan o dificultan la ejecución de los proyectos (p. ej., experiencia previa del personal, liderazgo político, trabajo transversal, redes y asistencia técnica), plataformas digitales, complejidad normativa, etc.), la percepción del impacto de los cambios normativos adoptados para agilizar los procedimientos, así como los principales obstáculos y problemas detectados en la gestión.

Se enviaron cuestionarios a 68 entidades locales de todos los tamaños de la CAM que, según la Plataforma de Contratación del Sector Público, habían ejecutado hasta el 31 de mayo de 2024 contratos o licitaciones con Fondos NextGen. Se obtuvieron 22 respuestas, lo que representa una tasa de respuesta del 32 por 100. La información recabada a través del cuestionario se completó con la realización de seis entrevistas en profundidad semiestructuradas a técnicos, políticos y consultores[3].

[3] Como es habitual en los estudios construidos sobre encuestas a gobiernos locales, la recogida de información presenta limitaciones en cuanto al número de respuestas. Aunque la selección inicial de municipios se realizó

**TABLA 7.** MUESTRA DE MUNICIPIOS PARTICIPANTES DEL ESTUDIO

| *Municipio* | *Población* | *Cuestionario* | *Entrevista* |
|---|---|---|---|
| Alcalá de Henares | 199.184 | X | |
| Fuenlabrada | 188.736 | X | |
| Rivas Vaciamadrid | 100.275 | X | |
| Alcobendas | 119.416 | X | |
| Pinto | 55.208 | X | X |
| Parla | 133.004 | X | X |
| Perales de Tajuña | 3.176 | X | |
| Coslada | 80.171 | X | X |
| Colmenar Viejo | 55.100 | X | |
| Berzosa de Lozoya | 217 | X | |
| Navalafuente | 1.637 | X | X |
| Tres Cantos | 51.453 | X | |
| Miraflores de la Sierra | 6.945 | X | |
| Soto del Real | 9.399 | X | |
| Titulcia | 1.362 | X | |
| San Sebastián de los Reyes | 92.732 | X | |
| Arroyomolinos | 35.972 | X | |
| Campo Real | 6.651 | X | |
| Getafe | 185.899 | X | |
| Arganda del Rey | 58.990 | X | |
| Paracuellos de Jarama | 27.000 | X | |
| Patones | 566 | X | |
| **Total** | | **22** | **4** |

sobre la base de criterios objetivos (su participación efectiva en licitaciones de fondos NextGen), somos conscientes de que la tasa de respuesta final (32 por 100) puede introducir cierto sesgo de autoselección. En concreto, es probable que haya habido una mayor participación de municipios con una estructura administrativa especializada en fondos europeos o con una trayectoria prolongada en su gestión, lo que podría haber generado una ligera sobrerrepresentación de administraciones con mayor capacidad institucional relativa. Sin embargo, la diversidad de perfiles organizativos y de trayectoria en la gestión de fondos de los municipios incluidos en la muestra final nos permite tener confianza en su representatividad y, por tanto, en la validez de las conclusiones y de los patrones observados.

Los perfiles de las personas que han participado en el estudio son tan variados como la variedad de ubicaciones de las responsabilidades en gestión de fondos europeos en las administraciones municipales. La Tabla 8 muestra dichos perfiles que, en su mayoría, tienen un carácter técnico. En algunos casos, pertenecen a unidades específicas de fondos europeos o de planificación estratégica. En otros, se trata de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), en quienes suele recaer la gestión de fondos europeos cuando se trata de municipios de pequeña población. Con el objetivo de aumentar la fiabilidad de las respuestas, se ha tenido en cuenta el rol específico en la gestión de fondos. El 31 por 100 era responsable de gestión y el 54,5 por 100 era responsable autorizado. Solo el 23 por 100 de las personas participantes en el cuestionario no disponía de ningún rol de usuario.

**TABLA 8.** PERFILES DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO

| *Perfil participante* |
|---|
| Concejal responsable de Fondos Europeos (Hacienda) |
| Técnico del Departamento de Proyectos Europeos |
| Técnico de la Secretaría Técnica de Planificación Estratégica |
| Técnico de la Subdirección de Gobernanza y Excelencia |
| Intervención |
| Técnico de la Oficina Técnica de Proyectos Europeos |
| Secretaría ayuntamiento |
| Alcaldía |
| Técnico de Programa Fondos Europeos |
| Agente de Empleo y Desarrollo Local |
| Teniente de alcalde |
| Área de Urbanismo |
| Área de Igualdad |
| Consultora |

## 3.1. Organización de la gestión de los Fondos NextGen

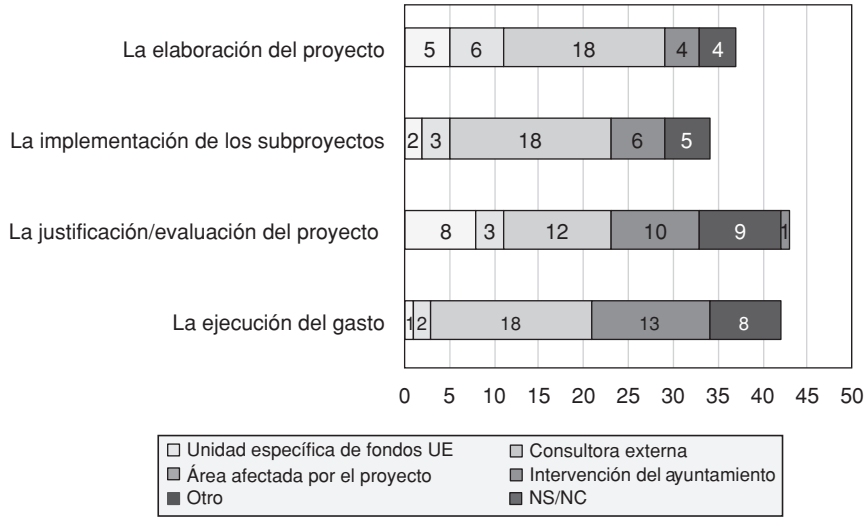
A través del cuestionario y las entrevistas obtenemos una primera panorámica del nivel de institucionalización de la gestión de fondos europeos a nivel local. También de si,

en el contexto de los NextGen, se ha producido algún tipo de cambio en la organización municipal, como por ejemplo la creación de estructuras *ad hoc* o el refuerzo de personal implicado en la gestión de los fondos.

En primer lugar, en cuanto a las unidades en las que principalmente recae la gestión a lo largo de las distintas fases del proceso, los resultados muestran que, en todas las fases, la unidad que tiene claramente un mayor protagonismo en la gestión es el Área afectada por el proyecto, seguida a mayor distancia de la Intervención del ayuntamiento, que lo tiene en la fase de justificación/evaluación del proyecto y ejecución del gasto. Cabe señalar que es precisamente la fase de justificación/evaluación del proyecto en la que se observa un reparto más proporcionado entre los distintos agentes involucrados en el proceso. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el menor protagonismo que tienen las unidades de fondos europeos en esta pregunta se debe a que pocos ayuntamientos disponen de unidades específicas para ello.

Por otro lado, destaca la categoría «otro», que suele referirse a figuras como los Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), que emerge como un perfil estratégico para los municipios pequeños. En otras ocasiones, se trata del Departamento de Contratación, o del Área de Secretaría para emisión de Informes y Certificaciones. También se refieren a entes externos a la organización municipal, como es el caso de empresas adjudicatarias de contratos para desarrollar las actuaciones previstas en los mismos.

**FIGURA 2.** ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS




*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Aunque con un protagonismo menor, las consultoras externas también desempeñan un papel en este proceso, principalmente en la fase de elaboración de propuestas:

«Normalmente se contrata una consultora para hacer la solicitud de los proyectos». En definitiva, estos datos muestran la gran variedad existente en cuanto a qué unidad/departamento ostenta la responsabilidad de gestionar los fondos europeos en el contexto municipal madrileño.

Por lo que se refiere a cambios recientes en la situación organizativa de los ayuntamientos con respecto a la gestión de fondos, la respuesta de los entrevistados suele ser que o bien «no ha variado nada» o bien se lo están planteando ahora: «Vamos crear una oficina técnica de gestión de proyectos europeos, se va a meter en una plaza de técnico, una plaza de auxiliar administrativo, es decir, se le va a adoptar de mecanismos administrativos para gestionar adecuadamente, como debe ser, los fondos y participar con más garantías en las próximas y las sucesivas convocatorias: Con el nuevo Programa Operativo 21-27, que saldrá en breve la convocatoria». En este sentido, la falta de músculo de gestión es un tema recurrente en las entrevistas. En el caso de los ayuntamientos pequeños, estos se ven obligados a que buscar apoyo en la coordinación con otros municipios: «Hay proyectos a los que solo se pueden presentar los grandes y a los pequeñitos a que de forma consorciada accedan a fondos y también puedan realizar actuaciones que sin más que con la estructura que tienen no podrían hacerlo». Esta afirmación da cuenta de las dificultades que, en general, la gestión de fondos europeos supone para las administraciones locales en términos organizativos, al tiempo que evidencia la importancia del tamaño municipal como un factor determinante para acceder a las oportunidades que suponen dichos fondos.

Al preguntar de forma expresa por el personal dedicado a la gestión de fondos europeos, la respuesta es que o bien «no se ha contratado más personal» o bien, si se ha contratado, no tiene formación específica: «No tenía idea de CoFFEE ni tenía idea de nada. Cuando le comunicó la Comunidad de Madrid [al técnico] que tenía que gestionar el tema de CoFFEE dice "no tengo ni idea de qué va esto"». Por ello, la valoración general en términos organizativos es que ha habido un cierto grado de falta de organización y planificación: «Hasta ahora, todo ha sido muy desorganizado. Sin una estructura clara». También la gestión de fondos se percibe como un ámbito muy contingente, en el que el personal de muchos ayuntamientos no tiene visos de ser estabilizado ni el conocimiento adquirido de ser capitalizado por la organización: «Es que no lo hay [personal], o sea, hoy estoy yo, pero aparte de eso [...]. Yo soy persona eventual, con lo cual, si yo mañana me voy, ¿quién se hace cargo de esto?». En ese sentido, aunque existen casos donde sí cuentan con personal formado y especializado dentro del ayuntamiento, con dedicación exclusiva a fondos europeos, la realidad es que son una minoría.

Por otra parte, emerge que efectivamente la gestión de fondos europeos es reconocida como diferente respecto de lo que sería la práctica administrativa ordinaria. Las personas participantes en el estudio se refieren a la existencia de una cultura de gestión de los fondos europeos, al tiempo que alertan de que existe una percepción negativa a nivel interno en términos de carga de trabajo: «Cuesta entrar en las áreas

que no han gestionado este tipo de fondos. La percepción es negativa: "Me van a exigir muchas cosas"».

Esta situación podría ser resultado de la falta de visión política y de integración de la programación de los fondos en la estrategia municipal: «Es imprescindible que los políticos tengan conocimiento, nociones y saber si quieren ir o no. Deben aplicarlo en cada una de las áreas que vayan a gestionarlo».

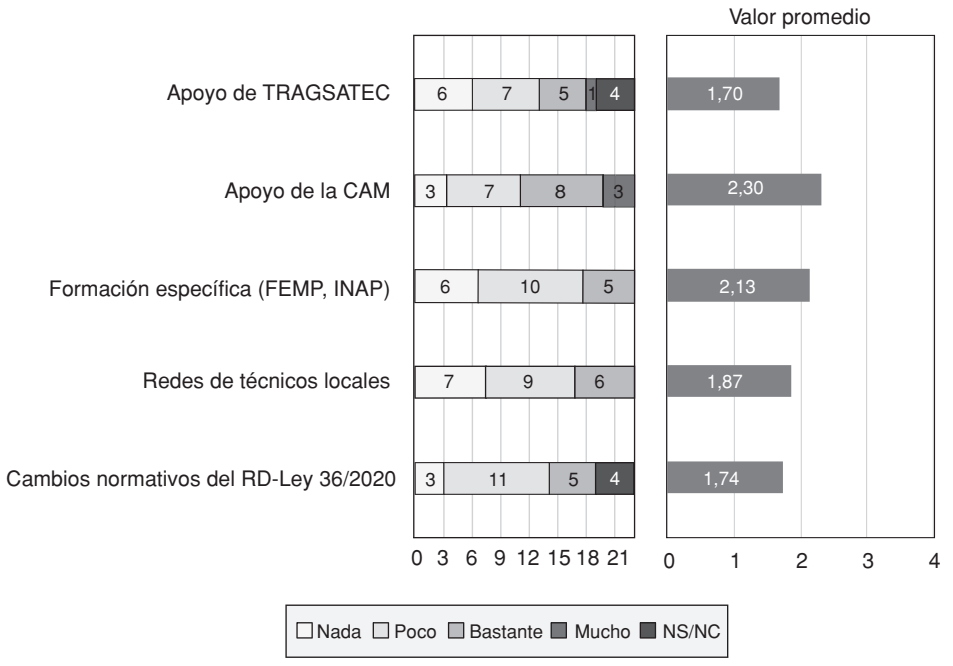
### 3.2. Facilitadores de la ejecución de los Fondos NextGen

Como se ha señalado, el gobierno de España estableció un nuevo marco regulatorio destinado a agilizar los procesos (especialmente en el ámbito de la contratación pública), en el que destaca la aprobación del RD-L 36/2020, la impartición de cursos de formación específicos (por el Ministerio de Hacienda o la FEMP) y el acuerdo, en febrero de 2023, del Consejo de Ministros, de encargar a TRAGSATEC, filial de la empresa pública TRAGSA, la agilización de la gestión de los fondos europeos a través de la «asistencia y dinamización» de la participación de las administraciones públicas en el PRTR. Con base en este encargo, TRAGSATEC asiste de forma gratuita a los ayuntamientos de menor tamaño para que puedan participar en las convocatorias públicas del PRTR, y también al resto de entidades locales que hayan sido beneficiarias de Fondos NextGen.

En cuanto a la valoración de este conjunto de medidas en las entrevistas y cuestionarios, las respuestas arrojan un resultado demoledor: para todos los facilitadores enumerados (Figura 3), la percepción del impacto sobre la mejora de la ejecución de los Fondos NextGen se concentra en las categorías «nada» o «poco», con un valor promedio máximo de 2,27. De todos ellos, las peores valoraciones se refieren al impacto del apoyo de TRAGSATEC y de los cambios normativos del Real Decreto-ley 36/2020. En este sentido, parece que la normativa no está consiguiendo su objetivo en términos de agilización en el ámbito local, las organizaciones de base local tampoco parecen estar desempeñando un papel facilitador en este ámbito y, de forma muy clara, emerge una demanda de formación específica que, por ahora, no está siendo cubierta. En este panorama negativo, el factor que recibe un mayor número de respuestas positivas es el apoyo de la CAM, si bien uno de los entrevistados señala: «Creo que hay un problema a nivel de organismos intermedios que la verdad es que muchas veces que tenemos problemas y casi se lo resolvemos nosotros y eso no puede ser».

Por el contrario, el apoyo de TRAGSATEC parece que apenas está teniendo impacto en el ámbito local, si bien es cierto que se trata de uno de los factores que aglutina un mayor número de respuestas en la categoría «NS/NC», lo que podría estar indicando que existe desconocimiento acerca de la posibilidad de beneficiarse de su asistencia.

**FIGURA 3.** FACILITADORES DE LA EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS




*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Por lo que se refiere a las respuestas abiertas, emerge nuevamente que la implementación de los fondos está siendo muy contingente y que se ha acompañado de muy poca información. En cuanto a las necesidades, estas pasan claramente por una mayor formación: «He tenido que formarme para comprender el PRTR, la mejor formación fue del INAP, en los inicios que me hicieron comprender el sistema, la experiencia en fondos la mayor ayuda». En la misma línea: «Es preciso tutoriales de cada uno de los subproyectos, por el organismo convocante correspondiente. Hay mucho desconocimiento en general, y hay improvisaciones y cambios de criterios constantes (tanto por Ministerios, como por la CAM)». En este sentido, quienes han recibido formación, hacen referencia a la utilidad de los cursos del Ministerio de Hacienda y Función Pública en la Plataforma de los Fondos Europeos. Concretamente, se refieren a cursos en línea que tuvieron lugar en 2023, cuyos contenidos se centraron en la Plataforma de los Fondos, el Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el principio de no causar perjuicio significativo al medio ambiente (DNSH), la comunicación (requisitos de publicidad y los logotipos obligatorios), y cómo aplicar la normativa (básicamente la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR y la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre). También hacen referencia a un curso sobre contratación pública organizado por la FEMP en 2023. Por

último, hay una demanda clara: «Minimizar la cantidad de documentación a aportar» y simplificar el manejo de las herramientas digitales: «La gestión a través de la herramienta CoFFEE es muy farragosa, debería ser más dinámica».

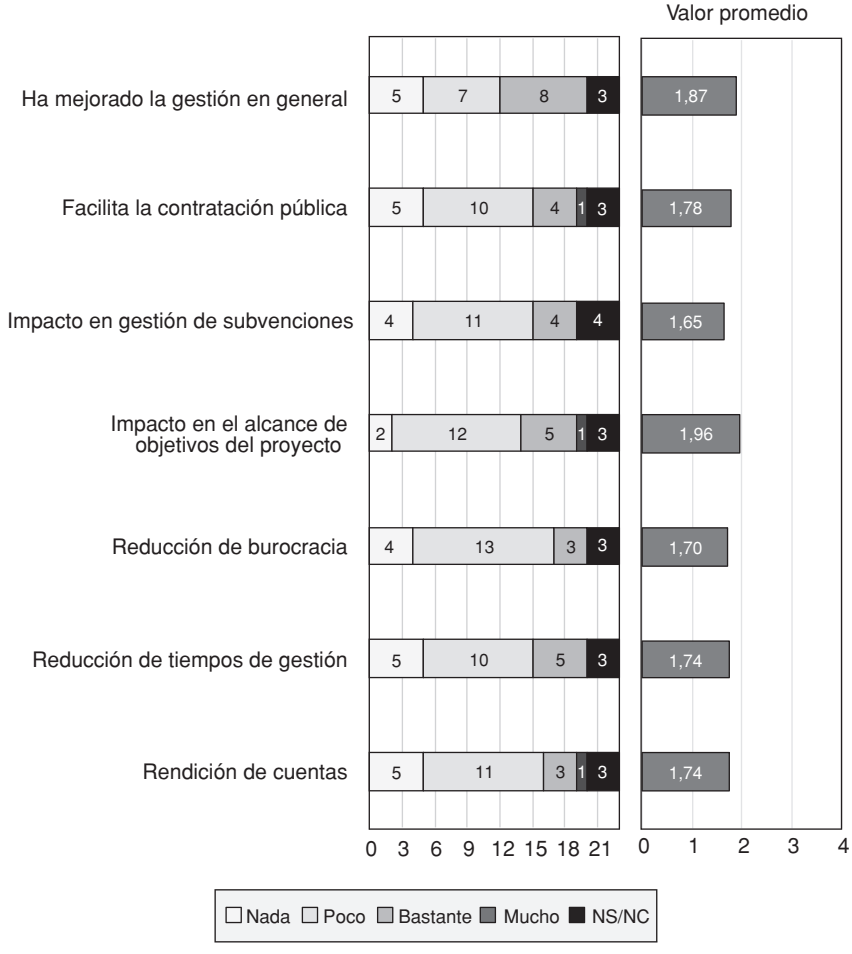
Respecto a la asistencia técnica, su impacto sigue siendo muy modesto. Una razón podría estribar en la heterogeneidad de los Fondos NextGen. En este sentido, un técnico señala: «En las EDUSI teníamos asistencia técnica porque estamos hablando de un solo Programa Operativo, con un número x de líneas de actuación, pero poco más. Teníamos una misma base reguladora, los mismos participantes, las mismas reglas de juego... Era todo igual... Una Secretaría General de Fondos Europeos a la que conocemos con nombres y apellidos... Ministerio de Hacienda...Todo claro. Pero llegan los fondos Next Generation y cada uno va por su lado. Entonces si yo contrato una asistencia técnica para un determinado subproyecto: Las bases no concuerdan con otra, los ministerios son distintos. Era todo más complejo...». En general, la gestión de fondos se percibe como una actividad «muy solitaria». No obstante, al preguntar por las redes de ayuntamientos, un técnico señala: «Tenemos Red Local, y tenemos asistencia. La creó la FEMP. Esto es muy positivo. Después de muchos años tienes alguna referencia de a quién llamar. "Por lo menos, lloramos conjuntamente"». A pesar de ello, los datos reflejan que la interacción entre ayuntamientos en esta materia es más bien baja. También, que se ha ido perdiendo el trato personal al generalizarse las reuniones *online*: «Yo recuerdo antes que ibas a una reunión y hablabas con los otros socios del proyecto. Eso se ha perdido. Y ya tenía dudas, les llamaba, les preguntaba "¿tú cómo has hecho esto?". No se producen los escenarios o el contexto para que luego te permita generar un lazo».

### 3.3. Impacto en la agilización de la ejecución del Real Decreto-ley 36/2020

El cuestionario ha preguntado específicamente sobre los efectos del real decreto-ley diseñado para la agilización de los fondos. A ese respecto, se ha preguntado el grado en el que: *a)* ha mejorado la gestión de fondos europeos en general; *b)* ha facilitado la contratación pública; *c)* la valoración general en el ámbito de gestión de subvenciones; *d)* el impacto en términos de alcance de los objetivos del proyecto/subproyecto; *e)* el impacto en términos de reducción de la burocracia; *f)* la reducción de los tiempos de gestión, y *g)* la rendición de cuentas.

Los resultados son consistentes con lo señalado en el apartado anterior. Nuevamente, la mayoría de las respuestas acerca del impacto de la norma en la agilización de la ejecución se sitúa, de forma abrumadora, en las categorías «poco» o «nada», siendo el valor promedio más alto en 1,95. De hecho, la valoración general en términos de mejora de la gestión es muy discreta en su conjunto. La peor valoración se refiere al poco impacto en términos de la gestión de subvenciones (lo que podría explicarse porque está fundamentalmente dirigido al ámbito de la contratación pública) y a la reducción de la burocracia. Su impacto a la hora de facilitar la contratación pública también es bajo, situándose en un valor promedio de 1,77. En positivo, el mayor impacto se registra con relación a su impacto en el alcance de los objetivos del proyecto (1,95).

**FIGURA 4.** EFECTO DEL REAL DECRETO-LEY 26/2020 EN LA AGILIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS (N = 23)



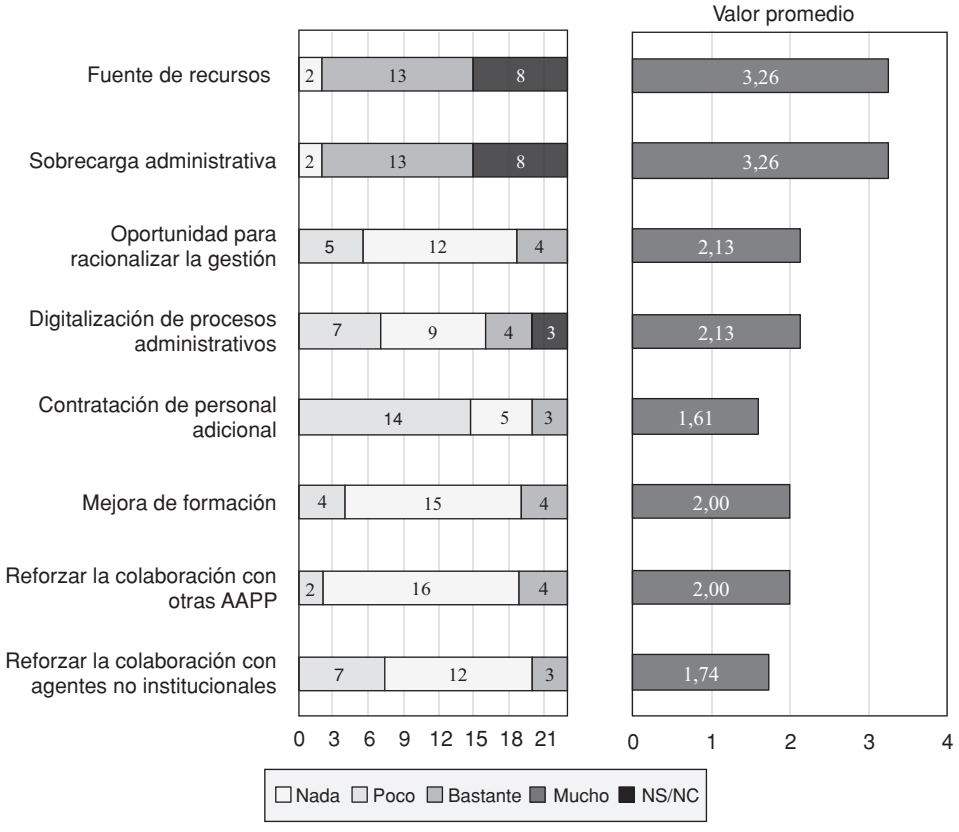

*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

## 3.4. Incidencia de los Fondos NextGen sobre la gestión local

El cuestionario incorporaba una pregunta sobre la medida en la que los Fondos NextGen han supuesto para los ayuntamientos y su persona: *a)* una fuente de recursos adicional para el desarrollo de políticas municipales; *b)* una sobrecarga de trabajo de la administración municipal en general; *c)* una oportunidad para racionalizar los procesos de gestión (mejora de la gestión interna). Si ha *d)* promovido la digitalización de los pro-

cesos administrativos; *e)* ayudado a la contratación de personal adicional; *f)* mejorado la formación del personal del ayuntamiento (formación específica); *f)* permitido reforzar la colaboración con otras administraciones públicas, y *h)* permitido reforzar la colaboración con otros actores no institucionales (empresas, ONG, etc.).

**FIGURA 5.** INCIDENCIA DE LOS FONDOS NEXTGEN SOBRE LA GESTIÓN LOCAL (N = 23)




*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Los datos ponen de manifiesto una importante paradoja: por una parte, los fondos son percibidos claramente como una fuente de recursos y una oportunidad para el municipio. Sin embargo, también se constata una percepción generalizada de que suponen una sobrecarga administrativa. De hecho, estos son los ítems que alcanzan una mayor valoración, con un valor promedio del 3,27 en ambos casos. Este resultado evidencia la estrecha relación que existe entre la gestión de los fondos y la capacidad institucional local. De hecho, a tenor de las respuestas, los fondos también son percibidos en gran

medida como una oportunidad para racionalizar la gestión y para la digitalización de los procesos (valor promedio 2,18). Ahora bien, uno de los técnicos puntualiza que para poder aprovechar mejor dicha oportunidad los ayuntamientos deben dotarse de estrategia, estructura y formación: «Tener una estrategia para ir por delante de los fondos. Poner un equipo estructural. Formar y sensibilizar a las áreas. El real decreto permitía contratar gente y no se ha hecho nada».

Por lo que se refiere a la contratación de personal, hay que señalar que se trata del ítem que aglutina el valor promedio más bajo, situado en el 1,64. En la mayoría de los casos, tal y como se desprende de la cita anterior, no se han ampliado las plantillas, con algunas excepciones. Por último, en términos de reforzamiento de la colaboración con otras administraciones públicas, la incidencia ha sido algo mayor (2,05) en comparación con su impacto con relación a los agentes no institucionales (1,77).

### 3.5. Claves del éxito en la gestión

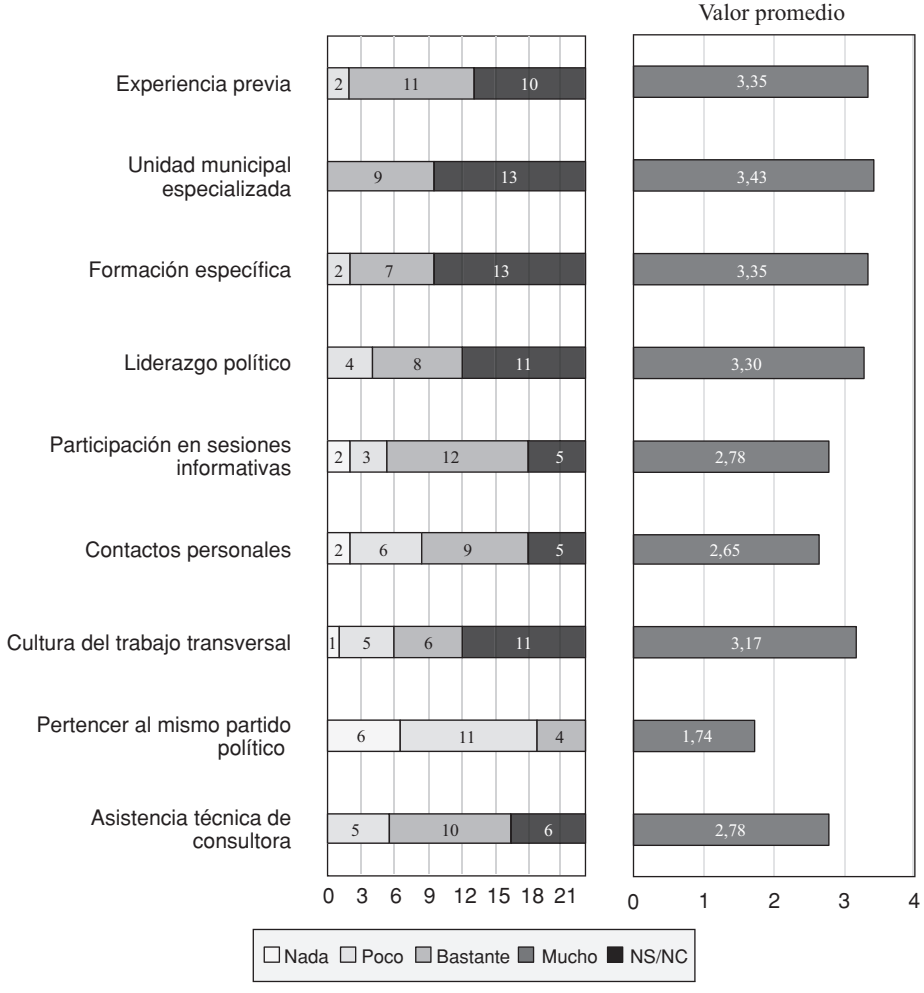
El cuestionario pedía a los responsables municipales que valoren el peso que tienen los siguientes factores para lograr una buena gestión de los fondos: *a)* la experiencia previa en la gestión de Fondos Europeos; *b)* la existencia de una unidad especializada dentro de la organización del ayuntamiento; *c)* la formación específica de los trabajadores del ayuntamiento en Fondos Europeos; *d)* el liderazgo político; *e)* la participación en foros institucionales (sesiones informativas, talleres, pertenencia a redes de ciudades); *f)* los contactos personales; *g)* la cultura de trabajo transversal en el ayuntamiento; *h)* pertenecer al mismo partido político que el nivel superior de gobierno responsable, e *i)* la asistencia técnica de una consultora; son clave para conseguir una buena gestión de los Fondos NextGen.

En primer lugar, los factores que emergen claramente como factores de éxito están relacionados con la existencia de una unidad municipal especializada (valor promedio 3,41), seguida de la experiencia previa (3,36) y formación específica (3,32). Otros dos factores clave, que también se sitúan entre los rangos de importancia «bastante» y «mucha» serían el liderazgo político (3,27) y una cultura de trabajo transversal (3,14).

Estos resultados son reforzados por las afirmaciones de un técnico entrevistado al señalar que si tuviera en su mano introducir cambios en la organización para facilitar la gestión: «Iría con los políticos: formación para ellos. Y a partir de ahí, trabajar con las áreas. Luego, dotar al ayuntamiento de un Departamento de Fondos Europeos». Otro técnico, en la misma línea, señala que «es muy importante que haya reuniones internas en el ayuntamiento en las que se transmita lo pasa. Es importante que esas reuniones vayan desde arriba, o sea, quizás es importante también el papel a nivel alcaldía, que al final es quien tiene un poco el mando de todo el ayuntamiento y que haga conscientes a todos de que esos fondos los ha recibido del ayuntamiento, de que hay que ejecutarlos bien, que hay que seguir todos los trámites, todos los pasos y de que el no ejecutarlos bien puede llevar a consecuencias malas».

El resto de los aspectos valorados se sitúa en un valor promedio inferior a 3,00, y sobre ellos encontramos mayor diversidad de respuestas. Entre ellos, la asistencia técnica es la que más se aproxima a este valor (2,91), denotando que es percibida como un factor que podría suplir las carencias formativas y de fuerza de trabajo de las que adolecen los ayuntamientos. Por lo que se refiere a la participación en foros institucionales, la mayor parte de los encuestados consideran que influye «bastante» (2,77); mientras que a los contactos personales (2,68) se les atribuye menor relevancia.

**FIGURA 6.** CLAVES DEL ÉXITO EN UNA BUENA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS (N = 23)




*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Por último, la pertenencia al mismo partido político (1,77) que el nivel superior de gobierno responsable constituye la única variable que no recibe respuestas en la categoría «mucho» y donde, por el contrario, se concentra de forma significativa el mayor número de respuestas en el valor «poco» o «nada». Este dato mostraría que existe una percepción generalizada de que la gestión de fondos europeos constituye un ámbito muy «técnico» y, por tanto, estaría menos sujeto a dinámicas de «politización».

Estos hallazgos son consistentes con la literatura sobre captación de fondos europeos a nivel local (González Medina y Huete García, 2019; Navarro *et al.*, 2023; Sánchez-Trujillo *et al.*, 2024), donde se ha destacado, para el éxito en la captación, en primer lugar, que la *experiencia previa* derivada de la existencia de una trayectoria en la gestión de proyectos europeos y el *trabajo interdepartamental* tienden a traducirse en niveles superiores de capacidad institucional. En segundo lugar, que disponer de un *departamento específico* de fondos o proyectos europeos permite orientar las acciones del ayuntamiento en este ámbito de una forma más eficaz. En tercer lugar, que la *formación específica* del personal dedicado a estas tareas constituye un elemento esencial en el rendimiento de estos procesos. Finalmente, el *color político* del partido que gobierna en el municipio también aparece como el factor al que menor importancia han concedido las personas encuestadas.

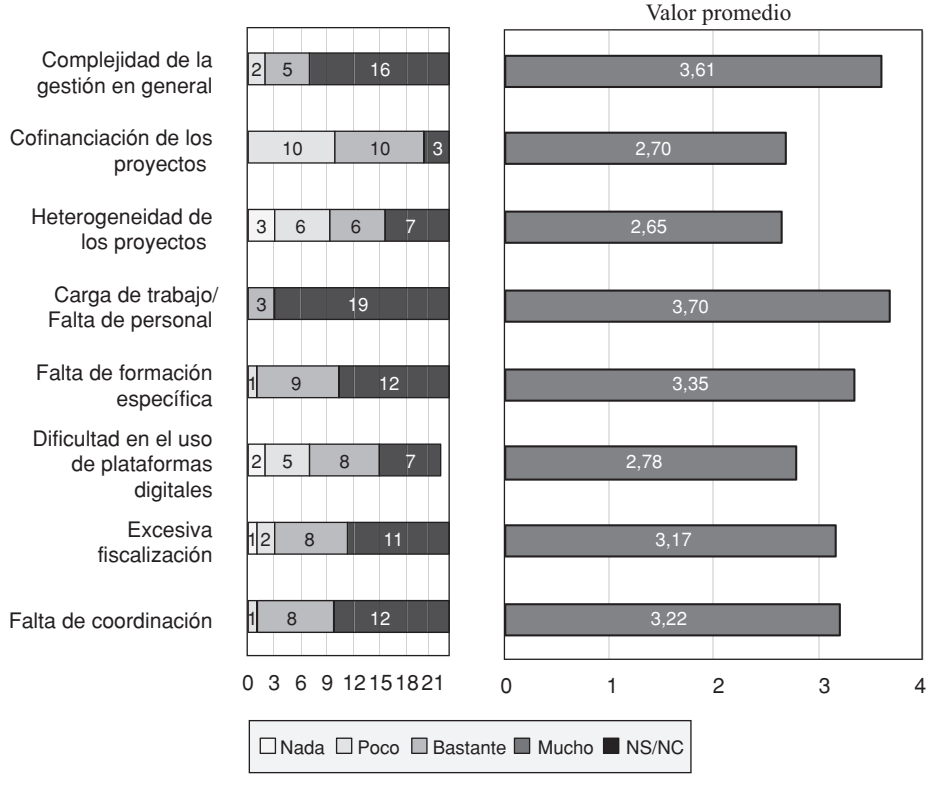
### 3.6. Obstáculos y errores típicos

El cuestionario tenía también como objetivo conocer hasta qué punto determinados factores como: *a)* la cofinanciación de los proyectos/subproyectos; *b)* la heterogeneidad (tipos de proyectos/subproyectos y sectores); *c)* la carga de trabajo/falta de personal; *d)* la falta de formación específica en materia de gestión; *e)* la dificultad en el uso de las plataformas digitales; *f)* la excesiva fiscalización (exceso de controles), y *g)* la falta de coordinación entre los agentes implicados (empresas, otros niveles de gobierno, tercer sector, etc.); dificultan la gestión de los fondos.

En términos generales, la valoración que hacen las personas encuestadas de la gestión es que es una actividad muy compleja (valor promedio de 3,59). Esto se entiende mejor a través del relato de un técnico: «Hay mucho volumen de trabajo, tenemos muchas subvenciones, los técnicos son limitados y no pueden sacarlo todo a la vez, que también son proyectos complejos, no son proyectos fáciles. También mientras hacen la memoria, no hacen la memoria, le tienes que dar muchas vueltas al coco también muchos si quedan vacíos tienes que volverlos a sacar a la licitación, porque claro, como son también proyectos novedosos y que tienen que cumplir una serie de requisitos de medio ambiente y todo eso, pues tal vez no sean tan atractivos para las empresas presentarse. Entonces los tienes que volver a sacar a licitación. Todo eso ya te vuelve a retrasar, porque tienes que volver a iniciar el proceso».

Entre todos los problemas y obstáculos señalados tanto en el cuestionario como en las entrevistas, la carga de trabajo emerge con un altísimo nivel de consenso como por el principal problema, con un valor promedio de 3,68, seguido de cerca por la falta de formación específica (3,32) y de coordinación entre los agentes implicados y la excesiva fiscalización (3,23). Esta valoración señala la dirección hacia la que deberían ir las medidas para agilizar la gestión, que pasan fundamentalmente por «aliviar la carga de trabajo» de los ayuntamientos en esta materia, bien simplificando y estabilizando los procedimientos: «Todo es demasiado farragoso y complicado. Ha habido demasiados cambios de criterio a la hora de introducir los datos en la herramienta CoFFEE, lo que ha conllevado dilaciones indebidas», o bien dotando de más personal especializado y formado a los ayuntamientos: «En nuestro caso concreto no tengo apoyos en la gestión, el sistema se reduce a mí misma orientando a las áreas, enviando instrucciones y sin apoyo de personal, falta sensibilidad primero en el ámbito político y después en el conocimiento de las áreas en Fondos Europeos».

**FIGURA 7.** PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS EN LA GESTIÓN DE FONDOS (N = 23)




*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Relacionado con lo anterior, uno de los entrevistados identifica como principales obstáculos los siguientes: 1) tiempo y plazo limitados para la ejecución y licitación de los fondos; 2) incertidumbre, sobre todo de cara a la justificación de las subvenciones, y 3) volumen de trabajo excesivo para el ayuntamiento. Así lo explica una persona entrevistada: «El mayor obstáculo es el tiempo. Estamos peleándonos siempre con el tiempo, con los plazos. Ahora que tenemos el plazo, el 31 de diciembre nos vamos a ver críticos para llegar, para cumplir, para poder, lo primero para poder tener licitados los contratos a tiempo y luego para tenerlos ejecutados. Y bueno, también tenemos la incertidumbre de saber si lo estamos haciendo bien, luego a la hora de la justificación, con lo que nos vamos a encontrar, si nos van a echar para atrás los gastos porque no cumplan los criterios de publicidad o el gasto no es elegible». Este resultado vuelve a coincidir con los hallazgos sobre la captación de fondos en NAVARRO *et al.* (2023), donde el factor temporal representó una variable relevante para entender los errores más típicos que se suelen cometer en los procesos de solicitud y la obtención de fondos europeos: por un lado, la insuficiencia de los plazos de solicitud supone un obstáculo antes de iniciar la solicitud; por otro lado, la falta de previsión en los plazos de realización de las tareas es un error habitual durante la elaboración de las propuestas a presentar en las convocatorias.

Por lo que se refiere a la cofinanciación de los proyectos y a su heterogeneidad, las respuestas se sitúan en valores muy aproximados, del 2,67 y 2,73 respectivamente. Por lo que se refiere al manejo de las plataformas informáticas (2,82), resulta de interés la mayor dispersión de las respuestas, que muestra una percepción menos homogénea a este respecto por parte de los ayuntamientos.

### 3.7. Uso de plataformas de gestión

El uso y manejo de estas aplicaciones informáticas puede representar un desafío en la ejecución de los fondos a nivel local, en especial en organizaciones con falta de recursos de personal. Dentro de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, los responsables señalan problemas como, por ejemplo: «La dificultad en el uso de las plataformas digitales (p. ej., CoFFEE) no es que sea compleja porque es digital, sino por decisiones muy cuestionables en su diseño y, particularmente, la falta de homogeneidad en los criterios sobre la información que se solicita».

Por otra parte, uno de los problemas principales se ha identificado para la plataforma CoFFEE ha sido el hecho de cambios constantes en la aplicación. Inicialmente tenía muchas carencias y su uso era extremadamente complejo, si bien ha ido mejorando con el tiempo. En este sentido, las actualizaciones han sido muy numerosas: «Han ido saliendo manuales, actualizaciones de los manuales, incluso dos o tres veces al mes». Esta circunstancia ha añadido dosis de incertidumbre para el usuario, que se enfrenta con errores constantes que, en realidad, son actualizaciones en la aplicación, «no sé si es que yo no lo estoy haciendo bien o es que es un problema de la plataforma».

Otras opiniones coinciden en evaluar la plataforma CoFFEE como «lenta y muy poco operativa» y que «ralentiza mucho el trabajo». Concebida para hacer los procesos más eficientes y efectivos, el balance que de ella hacen los usuarios no apunta a una consecución de sus objetivos. Expresiones como «los procesos deberían simplificarse, todo es demasiado farragoso y complicado», «CoFFEE es duplicar el trabajo» o «ha habido demasiados cambios de criterio a la hora de introducir los datos en la herramienta CoFFEE, lo que ha conllevado, y conlleva, dilaciones indebidas» abundan en las entrevistas que hemos mantenido. También parece que no existen criterios totalmente claros desde las administraciones central o autonómica sobre cómo y dónde subir los datos: «Y algunas veces incluso lo tienes que subir en el mismo expediente por duplicado, porque dicen, "no, no, súbelo aquí". Y luego al mes te dicen, "súbelo a este otro apartado", pero ya lo he subido "aquí". Ya, pero es que ahora quieren que lo suba "allí" también. Yo entiendo que es para el control, que lo tienen que mandar ellos a Bruselas o a dónde sea para que se vea, pero lo que hace es duplicar y más trabajo, al fin y al cabo».

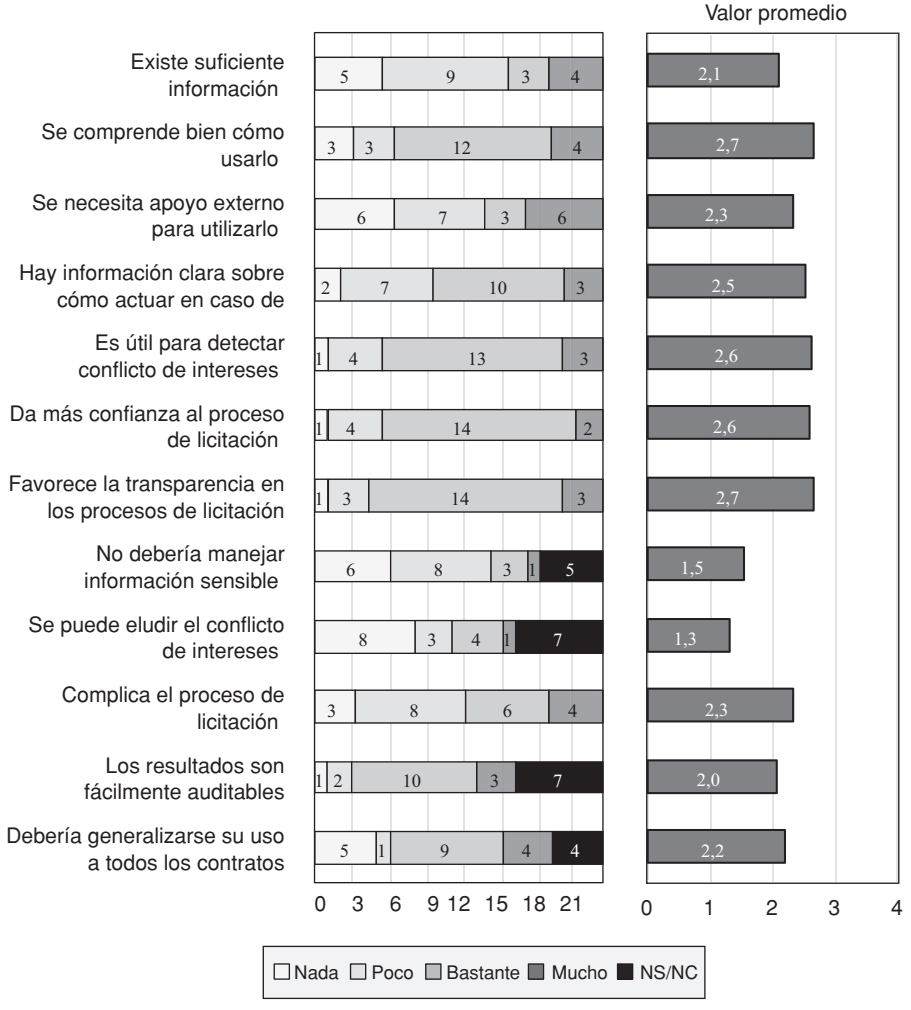
Sin embargo, la valoración de MINERVA es mucho más positiva. Lo que inicialmente parecía complejo ha resultado ser «mucho más sencillo, y ya cuando te pones, no es nada, es enviar una petición». Esta percepción es compartida: el procedimiento «es rápido y no es complicado, solo puede llegar a fallar si salen banderas negras, porque entonces se ralentiza la contratación». En varias corporaciones municipales se ha relatado la aparición de banderas negras, en algunos casos por errores menores, como fallos en la introducción de la numeración de un CIF o errores que la mera reintroducción de la información ha solucionado sin llegarse a averiguar el porqué de la llamada de atención.

Adicionalmente, el uso de MINERVA tiende a generar confianza: «Hace un cruce de datos que tú de otra manera no puedes, no sabes, no puedes controlarlo. No es el 100 por 100, pero sí es más garantía». No obstante, es preciso señalar que no se percibe como un antes y un después en la identificación de prácticas fraudulentas, pues el control sobre estos temas ya se venía realizando con otras estrategias: «Es algo que hacíamos ya en fondos EDUSI mediante reuniones antifraude». Dado que MINERVA es una innovación en los procesos de gestión, se incluyó una pregunta específica acerca de la plataforma en el cuestionario suministrado a los responsables y técnicos municipales, donde se debía señalar el grado de concordancia con una serie de afirmaciones que se recogen en la Figura 2, donde se presentan las respuestas a esta pregunta.

En general, como se acaba de poner de manifiesto, las percepciones sobre la herramienta tienden a ser positivas en la mayoría de los aspectos por los que se pregunta. MINERVA se considera mayoritariamente como una herramienta útil para detectar el conflicto de intereses, que no complica de modo relevante el proceso de licitación y cuyo empleo da más confianza a los procesos de licitación al favorecer la transparencia en los procesos. Sin embargo, la satisfacción con los aspectos prácticos de su uso es baja. Un porcentaje relevante de los usuarios considera que no existe suficiente información sobre su manejo, aunque, una vez alcanzadas las competencias

para su empleo, la dinámica de funcionamiento es sencilla y se comprende adecuadamente.

**FIGURA 8.** FUNCIONAMIENTO Y USO DE MINERVA EN EL ÁMBITO LOCAL (N = 23)




*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Entre los aspectos más negativos cabe destacar que una parte considerable de los encuestados echan de menos más información sobre cómo proceder en caso de detección de conflicto de intereses. Para situaciones de aparición de banderas rojas o negras se

considera que no hay unas coordenadas claras para poder identificar sus causas y, en su caso, corregir la información de modo que se pueda avanzar en el proceso.

Finalmente, no hay una opinión mayoritaria sobre si debiera generalizarse su uso para otros contratos. Aquí hay opiniones en contra y a favor, con una ligera ventaja de estas últimas.

### 3.8. Propuestas de cambio y mejora

El cuestionario dio voz propositiva a los responsables municipales preguntando la medida en la cual consideraban que una serie de factores, listados a continuación contribuirían a mejorar el rendimiento en la gestión: *a)* un departamento específico (en el caso de que no disponga de él); *b)* más personal dedicado a estas funciones; *c)* mejor formación del personal dedicado a estas funciones; *d)* más simplificación administrativa; *e)* más comunicación entre departamentos del ayuntamiento; *f)* más trabajo en red con otros ayuntamientos, y *g)* más apoyo técnico desde niveles superiores de gobierno.

Claramente, y de forma consistente, se atribuye a los factores de tipo formativo (3,57) y estructural, esto es, más personal y más simplificación administrativa (3,52), la mayor incidencia en términos de mejora del rendimiento de los municipios en la ejecución de los fondos. A continuación, el siguiente aspecto para mejorar la gestión sería la disponibilidad de un departamento específico (3,27). Destaca, por otro lado, que se atribuya más importancia a la mejora de la comunicación entre departamentos del propio ayuntamiento (3,23) que a un mayor apoyo técnico por parte de niveles superiores de gobierno (3,18) o a la colaboración con otros ayuntamientos (3,05). Esto estaría reflejando, nuevamente, una percepción extendida de que los problemas en materia de gestión de fondos responden, fundamentalmente, a factores de naturaleza interna de la propia organización municipal, y, por tanto, directamente relacionados con su capacidad institucional. A continuación, el cuestionario permitía ordenar los anteriores factores en función de la importancia que le conceden los responsables municipales. En primer lugar, señalan una mayor simplificación administrativa. En segundo lugar, dotarse de una unidad específica y, en tercer lugar, dotarse de más personal.

Por último, en las respuestas abiertas de los participantes, las propuestas de mejora pasarían por:

— Más contacto de los Ministerios y de las Consejerías con el ayuntamiento para así resolver dudas.

— Más formación y guías sobre la ejecución de los fondos.

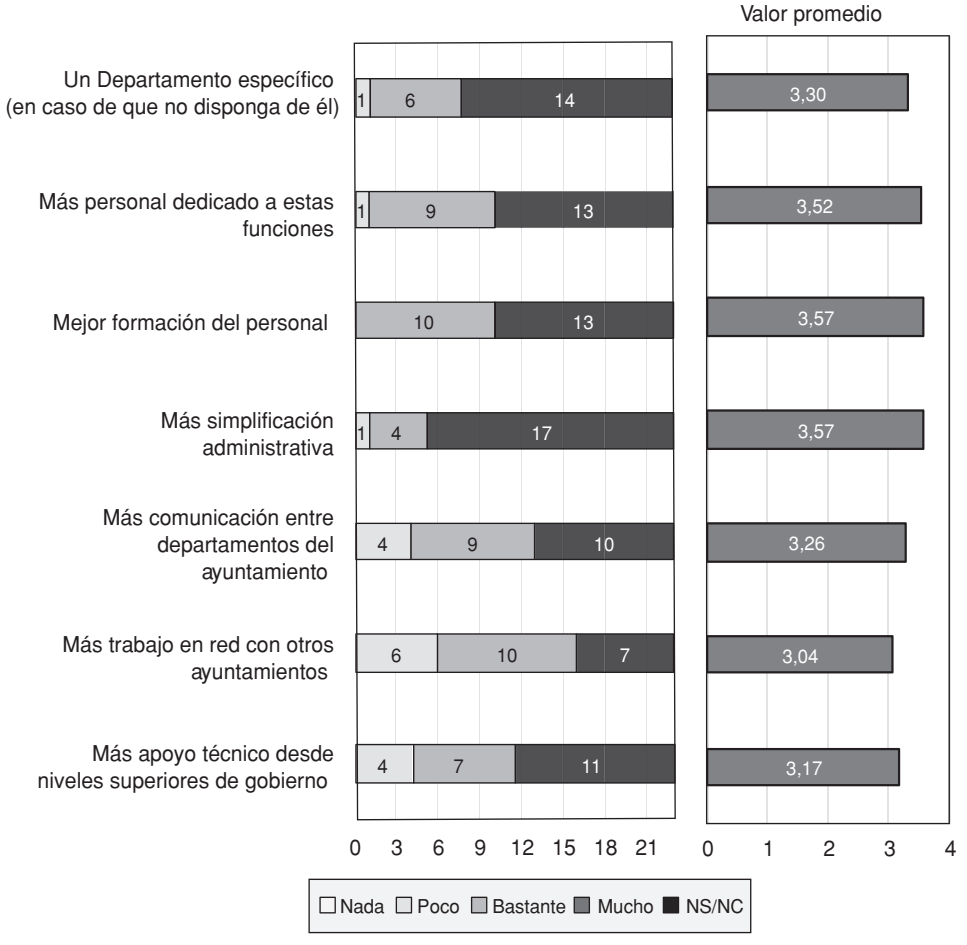
— Más ampliaciones del plazo de ejecución y precisan: «La pretensión de una ejecución antes de 2026 ha sido risible desde el principio y ha conllevado una gestión improvisada y agotadora a todos los niveles».

— Información más clara sobre comunicación y logos.

— Implementar un sistema de gestión que abarque desde la previsión y selección de operaciones hasta la justificación y evaluación, señalando que «para esto es imprescindible el impulso político y el cambio de cultura de la organización».

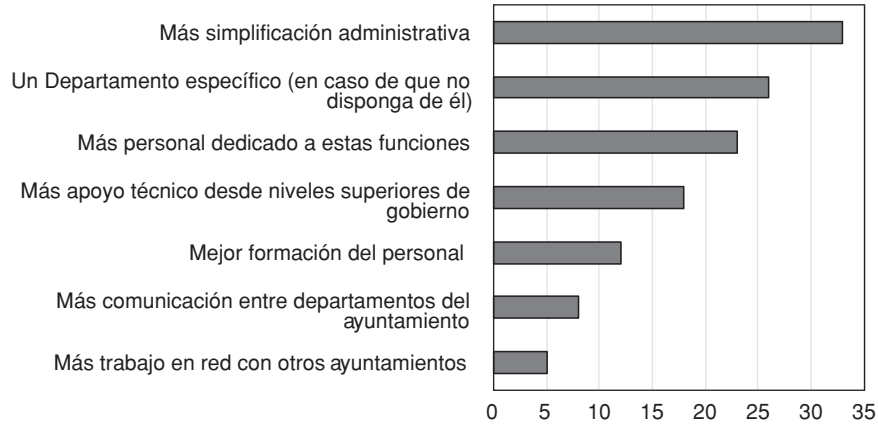
— Los fondos europeos deberían contemplar siempre la posibilidad de anticipos de la cofinanciación concedida para agilizar la ejecución de proyectos y evitar el alto porcentaje de reintegros de fondos que se producen en los cierres de cada periodo de programación.

**FIGURA 9.** ASPECTOS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS (N = 23)




*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

**FIGURA 10.** PROPUESTAS MÁS IMPORTANTES PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS (N = 23)




*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

## 4. CONCLUSIONES

Este trabajo ha puesto de manifiesto que, pese al volumen sin precedentes de recursos movilizados, la implementación de los Fondos Next Generation EU a nivel local se ve gravemente limitada por debilidades estructurales en la capacidad institucional de los ayuntamientos. La gestión de los fondos depende en gran medida de un reducido grupo de municipios de mayor tamaño que concentran los recursos técnicos y organizativos, mientras que la mayoría de los municipios pequeños quedan prácticamente al margen de una participación efectiva. Las reformas normativas y las medidas de simplificación administrativa no han logrado generar mejoras significativas, mostrando una profunda desconexión entre el diseño legal y la realidad administrativa. Además, las herramientas digitales de gestión, en particular la plataforma CoFFEE, lejos de simplificar los procesos, han introducido nuevas capas de complejidad y carga administrativa para los equipos municipales. La persistente escasez de personal formado, la ausencia de estructuras organizativas estables dedicadas a la gestión de fondos y la insuficiencia de apoyo real desde los niveles superiores de gobierno agravan aún más las dificultades.

El análisis ha mostrado que existe una variedad de situaciones en cuanto al rendimiento en la ejecución de Fondos NextGen, pero que la existencia de experiencias positivas, que existen, convive con un panorama general más bien plagado de dificultades para las administraciones locales. Simplificar los procedimientos y fortalecer la capacidad institucional de los entes locales aparecen como herramientas esenciales para una gestión eficiente de estos recursos. Este resultado evidencia la estrecha relación que existe entre la gestión de los fondos y la capacidad institucional local y la necesidad de

impulsar políticas específicas destinadas a fortalecer la capacidad de los ayuntamientos. Estos resultados son consistentes, además, con el diagnóstico realizado por el Parlamento Europeo en 2007 para el caso de Polonia, donde ya se señalaba que la falta de experiencia en materia de preparación de proyectos, un personal insuficiente y un conocimiento limitado de los procedimientos de contratación y provisión de servicios son algunas de las razones clave para explicar bajos porcentajes de absorción de financiación europea (PARLAMENTO EUROPEO, 2007; CHARASZ y VOGLER, 2021).

Aunque este trabajo tiene un carácter estrictamente analítico, no queremos concluirlo sin señalar que los resultados obtenidos evidencian que, sin un compromiso político explícito y sostenido por parte de todos los niveles de gobierno, orientado al fortalecimiento efectivo de la capacidad institucional local en el largo plazo, el potencial transformador de los fondos europeos seguirá infrautilizado, profundizando las asimetrías estructurales entre los pocos grandes municipios existentes y el resto.

## 5. RECOMENDACIONES

Nuestra investigación permite plantear algunas recomendaciones prácticas tanto para los gobiernos locales como para los niveles superiores de gobierno.

En cuanto a los ayuntamientos, los hallazgos subrayan la importancia de consolidar unidades técnicas especializadas en fondos europeos, invertir de forma continuada en la formación específica del personal y reforzar la planificación estratégica interna para anticipar la programación de los fondos. Estas medidas contribuirían a aumentar la capacidad institucional.

Por su parte, para las autoridades supramunicipales (autonómica y central), resulta clave adaptar los mecanismos de asistencia técnica, hoy percibidos como poco efectivos, para ofrecer un acompañamiento más operativo y personalizado, simplificar los procedimientos administrativos, estabilizar los criterios de gestión de plataformas como CoFFEE y mejorar la coordinación intergubernamental. De este modo, se podría compensar el exceso de carga burocrática detectado y facilitar un aprovechamiento más eficiente de los fondos, especialmente en los municipios de menor tamaño, donde las limitaciones organizativas son más acuciantes.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ADDISON, H.: *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*, London School of Economics, 2009. Disponible en *http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf*.

AIREF, Observatorio interactivo del PRTR, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), Madrid, 2024. Disponible en *https://www.airef.es/es/datalab/herramientas-interactivas-de-la-airef/observatorio-del-prtr/*.

AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA: *Guía Básica de Fondos Europeos 2021-2027, Departamento de Proyectos Europeos y Estratégicos*, Servicio de Alcaldía y Estrategia Urbana, A Coruña, 2022. Disponible en *https://www.coruna.gal/descargar/1453787067002/Guia%20Basica%20Fondos%20europeos_Enero-2022.pdf.*

BUSETTI, S., y PACCHI, C.: «Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that Matter», *disP - The Planning Review*, núm. 50(4), 2014, pp. 16-28 (p. 16).

CASADO MAESTRE, V.; HUETE GARCÍA, M. A.; MERINERO RODRÍGUEZ, R., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 20, 2018, pp. 124-142 (p. 124).

CASTRO-CONDE, C.: «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 29, 2022, pp. 52-71.

CHARASZ, P., y VOGLER, J. P.: «Does EU funding improve local state capacity? Evidence from Polish municipalities», *European Union Politics*, núm. 22(3), 2021, pp. 446-471 (p. 446).

COMISIÓN EUROPEA (CE): *Instrumento de autoevaluación del refuerzo de la capacidad administrativa para las autoridades de gestión de los fondos de la UE en el marco de la política de cohesión*, Dirección General de Política Regional y Urbana, Bruselas, 2021. Disponible en *https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guides/2021/administrative-capacity-building-self-assessment-instrument-for-managing-authorities-of-eu-funds-under-cohesion-policy_es.*

— *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*, Bruselas, 2014.

— *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*, Dirección General de Política Regional y Urbana, Bruselas, 2016. Disponible en *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1.*

COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR): *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance*, Bruselas, 2018. Disponible en *https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89b9661c-f849-11e8-9982-01aa75ed71a1.*

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS: *Hoja de Ruta para el Refuerzo de la Capacidad Administrativa (HR EURECA)*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2020. Disponible en *https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Paginas/HR-EURECA.aspx.*

ESADEECPOL: *Radar Next Generation EU*, EsadeEcPol, Barcelona, 2022. Disponible en *https://www.esade.edu/ecpol/es/temas-clave/observatorio-nextgeneu.*

FONT I LLOVET, T.: «El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pp. 115-142 (p. 115).

GOBIERTO: *Estudio Anual Contratación Pública en España 2022. Cambiando la manera de hacer la compra pública*, 2023.

GONZÁLEZ MEDINA, M., y HUETE GARCÍA, M. A.: «Real innovation in urban planning? Institutional capacity in the Integrated Sustainable Urban Development programmes», *European Planning Studies*, núm. 29(6), 2019, pp. 1139-1160, *https://doi.org/10.1080/09654313.2019.167560.*

GONZÁLEZ MEDINA, M., y NAVARRO, C.: «Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 29, 2022, pp. 88-102 (p. 88).

HIDALGO, M.: «Radiografía de las subvenciones provenientes de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España», *Observatorio Fondos Next Generation EU EsadeEcPol-EY Insights*, 2022. Disponible en *https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/radiografia-de-las-subvenciones-provenientes-de-los-fondos-europeos-del-mecanismo-de-recuperacion-y-resiliencia-en-espana/*.

HIDALGO, M.; MARTÍNEZ, J., y GALINDO, J.: «Evolución de los Fondos Next Generation EU en España», *EsadeEcPol*, 2024.

HIDALGO-PÉREZ, M.; MANFREDI SÁNCHEZ, J. L., y BENÍTEZ PALMA, E.: «Capacidad administrativa y absorción de los fondos Next-Generation», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 29, 2022, pp. 72-87 (p. 72).

HILDEBRAND, M. E., y GRINDLE, M. S.: *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?*, Harvard University Press, Cambridge, 1997.

NAVARRO, C., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Capacidad institucional para la absorción de los fondos europeos en los municipios», en J. F. GARCÍA RIVERA (coord.), *Gobernanza y Administraciones Territoriales para la Próxima Generación*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2023, pp. 141-163 (p. 141).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE): *Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa - Conjunto práctico de herramientas*, Bruselas, 2020. Disponible en *https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit.*

PAINTER, M., y PIERRE, J. (eds.): *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

PARLAMENTO EUROPEO: *The Structural Funds' Implementation in Poland - Challenges for 2007-2013*, Bruselas, 2007. Disponible en *www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200712/20071213ATT15448/20071213ATT15448EN.pdf*.

REYNAERS, A. M.; NAVARRO, C.; GONZÁLEZ MEDINA, M., y RAMA, J.: *La externalización de servicios públicos a nivel local: experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2021.

SALVADOR, M., y SANCHO, D.: «Institutional Capacities and Urban Management: Barcelona and the COVID-19 Crisis», *Urban Governance,* 2025, *https://doi.org/10.1016/j.ugj.2025.05.001.*

SÁNCHEZ-TRUJILLO, M.; HUETE GARCÍA, M. A., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Behind the budget: Analysing the factors driving sustainable urban de-velopment financing in Spain», *Urban Research & Practice*, 2014, pp. 1-20, *https://doi.org/10.1080/17535069.2024.2402010.*

SICILIANO, M. D.: «Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector», *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 27(1), 2017, pp. 104-119 (p. 104).

SMERIGLIO, A.; BACHTLER, J.; DE FRANCESCO, F.; OLEJNICZAK, K.; THOMSON, R., y ŚLIWOWSKI, P.: *Administrative Capacity Building and EU Cohesion Policy. Paper 1: Literature Review*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2015. Disponible en *https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf*.

TOSUN, J.: «Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis», *Journal of Common Market Studies*, núm. 52(2), 2014, pp. 371-387 (p. 371).

# INFORMES SECTORIALES

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 207-218
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.01*
ISSN: 1888-7392

# Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ABELLA
*Profesor ayudante doctor de Derecho administrativo*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0003-1370-2194*

**Palabras clave:** régimen local; autonomía local; concejales; alcalde; sector público local.

**Keywords:** local government law; local self-government; councillors; mayor; local public sector.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL.—3. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 3.1. Cargos electos locales. 3.2. Órganos de gobierno. 3.3. Transparencia y participación ciudadana. 3.4. Administración municipal.—4. PLANTA MUNICIPAL.—5. SECTOR PÚBLICO LOCAL.—6. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES.—7. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—8. REGÍMENES ESPECIALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

2024 se ha caracterizado por una relativa tranquilidad en los planos normativo y jurisprudencial en materia de organización y régimen jurídico de los gobiernos locales, si bien hay ciertas novedades de interés. Algunos temas candentes en años anteriores siguen aún muy presentes en la realidad local y generan interés constante, como el reto demográfico o la gestión de fondos NextGeneration EU. Por ello, surgen con regularidad en los distintos ámbitos objeto de este informe. Con todo, el año 2024 ha estado

marcado por la reflexión sobre la última década del régimen local tras la aprobación y el juicio constitucional de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Todo ello ha servido para preguntarse sobre las deficiencias del régimen local hoy y de proponer reformas al hilo de los retos que los gobiernos locales enfrentan.

## 2. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

Durante 2024 no se han producido grandes novedades legislativas en materia de régimen local. Este hecho contrasta con la intensa actividad doctrinal que se ha ocupado de analizar el régimen local desde una perspectiva panorámica. Quizá la modificación legislativa más relevante haya sido la introducción de un apartado 4 en el art. 57 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) mediante el *Real Decreto-Ley 7/2024, de 11 de noviembre*. Su introducción ha tenido como objetivo prever específicamente en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación la posibilidad de que los gobiernos locales aporten medios humanos y materiales en casos de catástrofes (naturales o no), sin perjuicio de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por lo demás, sin abandonar totalmente el plano legislativo, destaca la labor de comentario de la legislación básica dirigida por Concepción Campos Acuña (dir.), *Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2024, que incluye un análisis pormenorizado del articulado de dicha ley.

La LRSAL ha recibido especial atención por parte de la literatura especializada. Es reseñable aquí el análisis de Tomàs Font i Llovet, «Balance general a los diez años de la LRSAL desde la perspectiva del sistema institucional», en Encarnación Montoya Martín y Severiano Fernández Ramos (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 29-44, de donde resulta especialmente valioso el estudio de los efectos no deseados de la norma. Resulta también de interés el trabajo de Manuel Arenilla Sáez, «Los actores de la reforma local española de 2013», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2014, pp. 218-236. El autor, buen conocedor de la realidad jurídica y sociológica en la que se gestó la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, desgrana en su trabajo el papel que distintos actores tuvieron en su diseño y aprobación.

Aún en relación con la LRSAL deben mencionarse los análisis de Ricardo Rivero Ortega, «Autonomía local y competencias locales diez años después de la LRSAL», en Encarnación Montoya Martín y Severiano Fernández Ramos (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 45-62, y de Rafael Fernández Valverde, «Las inconstitucionalidades de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre», en Encarnación Montoya Martín y Severiano Fernández Ramos (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración*

*Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 63-92.

Por su carácter marcadamente analítico y útil a la hora de aplicar las distintas fuentes del Derecho local merece mención la contribución de Francisco VELASCO CABALLERO, «Conflictos normativos en el sistema de Derecho local», *Anuario de Derecho Municipal 2023*, núm. 17, 2024, pp. 23-44.

Debido a su carácter diagnóstico y propositivo en temas generales del régimen local deben mencionarse aquí varias contribuciones contenidas en el *Anuario del Gobierno Local 2023* que publica la Fundación Democracia y Gobierno Local. En primer lugar, el análisis de Tomàs FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH, «La reforma "urgente" del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña», pp. 11-51, se ocupa de la reforma introducida por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, con especial atención a su aplicación en Cataluña. Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «La autonomía local y el principio democrático: consideraciones a la luz de la experiencia constitucional», pp. 55-82, se ocupa de estudiar la combinación entre autonomía y democracia locales y los distintos planos en los que se manifiesta, tanto antes como después de procesos electorales. Por su parte. Andrés BOIX PALOP, «Evolución reciente y problemas pendientes de la forma del gobierno local en España», pp. 83-111, pone el foco en varias cuestiones aún abiertas en la configuración actual de los gobiernos locales, con especial énfasis también en los relacionados con el principio democrático.

Durante 2024 se han publicado varias obras que se ocupan del estudio de las diputaciones provinciales y su papel en la organización territorial española. La primera de ellas es la coordinada por Antoni JORDÀ-FERNÁNDEZ (coord.), *De ayer a hoy: reflexiones sobre un bicentenario (las diputaciones provinciales, 1822-2022)*, Iustel, Madrid, 2024, que contiene un análisis en perspectiva histórica de las diputaciones provinciales. Destaca también la monografía de Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA, *La reforma de la Administración local y el futuro de las diputaciones provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales*, CEMCI, Madrid, 2024, quien pone de relieve el valor añadido que aportan las diputaciones provinciales a los ayuntamientos mediante la prestación de servicios y se apoya en referencias comparadas para explicar la actual configuración de la planta local española.

En esta materia cumple aún mencionar la obra de Carlos CARBAJO NOGAL, *Los recursos de las diputaciones provinciales*, Dykinson, Madrid, 2024. Si bien el enfoque principal de la obra es fiscal, el autor dedica buena parte del análisis al estatuto de la provincia durante los últimos dos siglos. Asimismo, Gianluca GARDINI, «La eterna transición de la provincia: breve historia de un ente inconcluso. Una comparación entre Italia y España», *Anuario del Gobierno Local 2023*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 145-205, aporta una visión comparada de gran interés para comprender el fenómeno y los retos a los que se enfrenta la configuración actual de las provincias. Y, en fin, específicamente sobre la función de las diputaciones provinciales en la gestión de fondos europeos NextGeneration EU escribe María LURIA ROIG, «El papel de las

diputaciones provinciales ante los fondos Next Generation EU», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 66, 2024, pp. 86-115.

En lo que hace a la articulación de gobiernos locales en entornos metropolitanos resulta de interés el trabajo de Mariona TOMÀS FORNÉS y Miquel ROSSELLÓ XAMENA, «Los modelos de gobernanza metropolitana en España: similitudes y diferencias», *Anuario de Derecho Municipal 2023*, núm. 17, pp. 23-44.

Por último, en un plano más general, destaca la nueva edición del trabajo colectivo dirigido por Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024. Se trata de una obra con vocación de estabilidad que abarca todos los ámbitos fundamentales del régimen jurídico de los gobiernos locales. En esta segunda edición, como declara la presentación de la obra, se da cuenta de un buen número de modificaciones relevantes del régimen local desde la primera edición (2021), si bien no se han visto alteradas sus estructuras fundamentales. Los distintos capítulos de la obra son los siguientes: Francisco VELASCO CABALLERO, «Constitución y gobierno local»; Enrique ORDUÑA PRADA, «La planta local»; Jorge CASTILLO ABELLA, «Fuentes del Derecho local»; Francisco VELASCO CABALLERO, «Régimen electoral local»; Carmen NAVARRO, «Participación ciudadana»; Enrique ORDUÑA PRADA, «Transparencia y protección de datos»; Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN, «Población municipal»; Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN, «Municipios: competencias y potestades»; Silvia DÍEZ SASTRE, «Organización municipal»; Diana SANTIAGO IGLESIAS, «Provincia, comarca y área metropolitana»; Lucía LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, «El sector público local»; Diego MARÍN-BARNUEVO FABO, «Ingresos locales»; César MARTÍNEZ SÁNCHEZ, «Gasto público local»; Luis GORDO GONZÁLEZ, «Empleo público local»; Lucía LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO y Julia ORTEGA BERNARDO, «Los servicios públicos locales»; Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, «Sanciones locales»; Fernando PASTOR MERCHANTE, «Subvenciones y ayudas locales»; Silvia DÍEZ SASTRE, «Contratación pública»; Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, «Bienes de las entidades locales»; Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, «Expropiación y responsabilidad patrimonial»; y Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, «Controles».

## 3. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

Como cada año, la organización de los ayuntamientos es un terreno que se muestra fértil para producir novedades relevantes. Desde el punto de vista normativo, resulta de interés dar cuenta de la *Ley 2/2024, de 12 de abril, para la aplicación al municipio de Badajoz del régimen de organización de municipios de gran población*, capital de provincia que, desde la entrada en vigor de la ley, se rige por el Título X de la LBRL tras un proceso que, formalmente, se inició en 2023 mediante la correspondiente iniciativa del Ayuntamiento de Badajoz.

Aquí cumple también referirse al completo estudio de Silvia DÍEZ SASTRE, «Organización municipal», en Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho local*,

2.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 263-292, que recorre tanto el estatuto de los concejales, el régimen de los órganos de gobierno municipal y las relaciones y posibles traslados competenciales entre ellos.

### 3.1. Cargos electos locales

En relación con el estatuto de los concejales conviene, en primer lugar, dar cuenta del planteamiento de la *cuestión de inconstitucionalidad 5537-2023*, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con el art. 197.1.*a)*, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Como es sabido, el párrafo en cuestión establece que la mayoría exigida para el planteamiento de una moción de censura contra el alcalde deberá incrementarse en el mismo número de los concejales que hayan propuesto la moción y pertenezcan o hayan pertenecido al grupo político del que forma parte el alcalde. La resolución que a esta cuestión de inconstitucionalidad dé el Pleno del TC será, sin duda, de gran interés.

También resulta pertinente referirse a la *Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2024:3827)*, que, precisamente, versa sobre la aplicación del art. 197.1.*a)*, párrafo segundo, de la LOREG. En el Ayuntamiento de Arapiles, que cuenta con siete concejales, se presentó una moción de censura por cuatro de ellos, uno de los cuales había concurrido a las elecciones por la misma lista que el alcalde censurado. Lo relevante del caso es que el secretario municipal extendió una diligencia de comprobación de los requisitos para la moción, de forma que el pleno extraordinario para su debate y votación quedó automáticamente convocado. Al considerar errónea esta valoración por no reunir el requisito del citado art. 197.1.*a)* II LOREG, el alcalde y los demás concejales de su partido impugnaron la convocatoria del pleno extraordinario, al considerarlo un acto de trámite cualificado susceptible de impugnación en virtud del art. 25.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A pesar de que el recurso contencioso-administrativo se admitió, el TS confirma que debió haber sido inadmitido porque no se trata de un acto de trámite cualificado. Considera la Sala que el verdadero filtro para comprobar la concurrencia de los requisitos se produce en el propio pleno a través de la mesa de edad prevista en la LOREG, de forma que aún no se ha producido lesión de ningún derecho fundamental. Y señala, en cambio, que, si el secretario no hubiera extendido esa diligencia, su negativa sí habría constituido entonces un acto de trámite cualificado y, por tanto, impugnable ante el orden contencioso.

Varios estudios doctrinales se han ocupado de distintos aspectos relativos al estatuto de los concejales o de los grupos políticos locales durante el año 2024. Entre ellos se encuentra el realizado por Susana E. Castillo Ramos-Bossini, «Análisis y balance del estatuto económico de los cargos electos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 140-159, quien realiza un recorrido minucioso

de las distintas formas de retribución de las tareas desempeñadas por los concejales. También en esta materia se centra Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, «Las normas sobre racionalización del gasto en la clase política local», en Encarnación MONTOYA MARTÍN y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 269-296.

Una panorámica exhaustiva de los grupos políticos en el ámbito local la aporta Francisco SUAY OJALVO, «Los grupos políticos locales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67, 2024, al recorrer su estatuto normativo y prestar atención específica al papel configurador de los grupos políticos locales por el Derecho autonómico. Más concretamente en relación con el art. 73.3 LBRL y la figura del concejal no adscrito hay que reseñar el trabajo de Eduard-Valentin PAVEL, «El régimen jurídico de las alteraciones de los grupos políticos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 116-139. En una línea similar se sitúa también la contribución de Sergi MONTESERIN HEREDIA, «20 años de la introducción del concejal municipal no adscrito en la LBRL. En búsqueda del equilibrio entre su función representativa y la realidad de los partidos políticos», *Anuario del Gobierno Local 2023*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 207-234. Estos dos últimos estudios constatan la insatisfactoria regulación actual de la figura del concejal no adscrito y abogan por una reforma legislativa que dé mejor respuesta a los problemas que plantea.

Y, aún sobre el régimen electoral aplicable a los gobiernos locales, cumple también referirse al análisis de Francisco VELASCO CABALLERO, «Régimen electoral local», en Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 111-147.

### 3.2. Órganos de gobierno

La figura del alcalde también ha sido objeto de algún análisis académico. Desde un punto de vista politológico resulta de interés el trabajo de Daniel CASAL, Jesús GUTIÉRREZ VILALTA y Adolfo CALATRAVA, «La posición institucional del alcalde en el proceso político municipal. Las dimensiones de la presidencialización de los gobiernos locales europeos», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 64, 2024, pp. 252-281, pues además incluye un análisis comparado entre varias ciudades europeas.

### 3.3. Transparencia y participación ciudadana

Varias contribuciones académicas se han ocupado de la transparencia y de la participación ciudadana en los gobiernos locales. En primer lugar, destaca el análisis panorámico de Carlos María RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, «Los entes locales ante la legislación de

transparencia», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 64, 2024, pp. 282-315, quien presta especial atención a algunos problemas interpretativos de la legislación de transparencia a la hora de aplicarla en el ámbito local. También cabe referirse al trabajo de Enrique ORDUÑA PRADA, «Transparencia y protección de datos», en Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 169-220.

Los fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia han sido objeto de atención específica en esta materia. Así, cabe mencionar el trabajo de Leonor RAMS RAMOS, «Transparencia y acceso a la información pública en la gestión local de los fondos Next Generation EU», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 66, 2024, pp. 33-62.

La evolución de los mecanismos de participación vecinal preocupa a Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, «Nuevas formas de participación ciudadana. En especial, la gestión y administración compartida», *Anuario del Gobierno Local 2023*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 235-257, quien ensaya la superación de un modelo participativo únicamente centrado en la toma de decisiones para adoptar también formas de ejercicio vecinal de funciones públicas.

En relación con las consultas populares en el ámbito local también se ha producido alguna novedad interesante, como el trabajo de Inmaculada RUIZ MAGAÑA, «De nuevo, la organización territorial de Andalucía cuestionada por una consulta popular: a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2023», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 118, 2024, pp. 239-255. En él, la autora se ocupa de analizar el fallo del TS relativo a la impugnación de la negativa del Consejo de Ministros a autorizar a La Línea de la Concepción a celebrar una consulta sobre su posible constitución en comunidad autónoma. En relación con la participación, en general, puede aludirse asimismo al estudio de Carmen NAVARRO, «Participación ciudadana», en Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 147-168.

En orden a la consecución de un buen gobierno local resulta de interés la propuesta de Jaime CLEMENTE MARTÍNEZ, «La Defensoría Vecinal y su papel garante del buen gobierno local», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 67, 2024, pp. 29-54, donde se aboga por la creación de un órgano con tal denominación y se desgranan las competencias y recursos que deberían atribuírsele.

### 3.4. Administración municipal

La creciente complejidad de los ámbitos en los que los gobiernos locales actúan y de los procesos para ello, tanto internos como externos, obligan a introducir continuos cambios o perspectivas en la Administración de estos gobiernos. Buena prueba

de los modernos desafíos a los que se enfrentan es el estudio de Benjamín COGOLLOS RAMOS, *Blockchain y automatización de procedimientos en la Administración local*, CEMCI, Madrid, 2024, que recorre los conceptos y normas fundamentales del *blockchain* para acabar analizando las posibilidades de automatización en el nivel local de gobierno. Igualmente, el trabajo de Jaime MAGALLÓN-SALEGUI, «La situación de la Administración electrónica en el ámbito local a la luz de varios informes. Atención particular al caso de Aragón», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 237-257, da cuenta de las obligaciones de los gobiernos locales en materia de Administración electrónica y analiza su grado de cumplimiento e implantación.

Desde la perspectiva del buen gobierno también ha habido varias novedades relevantes. Una de ellas es la monografía de Jaime CLEMENTE SÁNCHEZ, *El derecho constitucional al buen gobierno local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, que constituye un estudio minucioso de la materia y contiene numerosas propuestas concretas de planificación como medio para una mayor consecución del buen gobierno local. Y, nuevamente con el foco sobre la gestión local de fondos NextGeneration EU, procede referirse a la contribución de Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Buen gobierno y *compliance* en el ámbito local. A propósito de los fondos *Next Generation EU*», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 66, 2024, pp. 14-32, quien destaca las disfunciones de aplicar a personas jurídico-públicas técnicas de *compliance* tradicionalmente dirigidas a sujetos jurídico-privados.

## 4. PLANTA MUNICIPAL

Desde el punto de vista de la configuración de la planta municipal, resulta de interés el estudio de caso realizado por Enric Daniel OLLÉ BIDÓ, *Vila-Seca i Salou: un laboratori juridicoadministratiu territorial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, que analiza pormenorizadamente la segregación municipal referida, todos los documentos y pronunciamientos judiciales del proceso y ensaya una teoría sobre el régimen jurídico de la división de bienes, derechos y obligaciones resultantes.

En clave de mapa municipal también destaca el trabajo de Francisco TOSCANO GIL, «La lucha contra la fragmentación municipal», en Encarnación MONTOYA MARTÍN y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 129-160, quien no solamente analiza la posibilidad de fusión de municipios, sino también el anteproyecto de ley sobre el estatuto del municipio de menor población o en riesgo de despoblación. Por último, una aportación completa sobre la materia la representa la contribución de Enrique ORDUÑA PRADA, «La planta local», en Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 39-74.

## 5. SECTOR PÚBLICO LOCAL

De algunos aspectos del sector público local se han ocupado varios trabajos. Desde una perspectiva general, aunque vinculada con la LRSAL, cabe mencionar el estudio de Marcos MARISCAL RUIZ, «Redimensionamiento del sector público local», en Encarnación MONTOYA MARTÍN y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 237-268. El trabajo contiene un tratamiento pormenorizado de los cambios que supuso esa reforma en el sector público local. Y, centrada específicamente en la problemática de la gestión urbanística mediante sociedades mixtas, es destacable la contribución de Juan ALEMANY GARCÍAS, «As sociedades urbanísticas mixtas no ámbito local. Unha nova perspectiva tras a crise sanitaria», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 67, 2024, pp. 5-28.

## 6. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

Las estructuras locales distintas al municipio han ocupado a buena parte de la doctrina académica durante el pasado año. Si bien ya se ha informado de los trabajos que, desde una perspectiva más general, se ocupan de las diputaciones provinciales, no puede dejar de mencionarse, por su tratamiento de varias entidades distintas dentro del espacio supramunicipal, el trabajo de Diana SANTIAGO IGLESIAS, «Provincia, comarca y área metropolitana», en Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho local*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 293-324. Igualmente, hay que destacar el análisis de Manuel ZAFRA VÍCTOR, «La provincia y la intermunicipalidad: mirar el pasado con ojos de futuro», en Encarnación MONTOYA MARTÍN y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 93-128, en el que el autor recorre las principales normas vertebradoras del régimen local para estudiar la interrelación entre municipio y provincia.

Los gobiernos intermedios han sido objeto de un tratamiento especialmente intenso. Cabe reseñar aquí la monografía de Juan Francisco BARROSO MÁRQUEZ, «Vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad. Las mancomunidades integrales en Extremadura», Dykinson, Madrid, 2024, quien se sirve de la idea de solidaridad para analizar el fenómeno mancomunado a nivel estatal y extremeño. Asimismo, es destacable el estudio de Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «La cooperación supramunicipal. En particular, las mancomunidades de municipios», en Encarnación MONTOYA MARTÍN y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 161-194.

Del papel de los gobiernos intermedios ante el reto demográfico también se ocupa Eloísa CARBONELL PORRAS, «Los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación», en Diana SANTIAGO IGLESIAS (dir.) y Noelia BETETOS AGRELO (coord.), *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 177-200. En clave de despoblación debe mencionarse también el análisis de Fernando GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ y José Manuel CANTERA CUARTANGO, «Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 74-95. Y, ya en una perspectiva más general, cabe mencionar también la obra dirigida por Antonio DESCALZO GONZÁLEZ, Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ y Esther RANDO BURGOS (dirs.), *Organización y regulación de la supramunicipalidad. Análisis de soluciones comparadas y buenas prácticas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

## 7. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Durante 2024 se han producido varias novedades en materia de competencias municipales que merecen ser reseñadas. En primer lugar, se han dado varios pronunciamientos del TS relativos a locales de juegos y apuestas. Estos han venido propiciados por la activación de distintos mecanismos por varios ayuntamientos para limitar o restringir la implantación u operación de estos locales en su término municipal, habitualmente invocando razones de salud pública y de lucha contra la adicción al juego. Quizá el más representativo de estos casos haya sido el de la ciudad de Burgos, en la que el ayuntamiento aprobó una modificación puntual de su Plan General de Ordenación Urbana que introdujo una nueva categoría de uso terciario recreativo de forma que su implantación era imposible en la práctica totalidad del suelo urbano. Las *Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2024:3894) y de 15 de julio de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2024:3983 y ECLI:ES:TS:2024:3989)* constataron que la potestad de planeamiento de los municipios no puede dejar sin margen alguno a la política de planificación autonómica sobre el sector del juego, ni a la efectividad del régimen de distancias establecido por la comunidad autónoma. Otras ciudades donde se han planteado cuestiones similares son Talavera de la Reina[1], Barcelona[2] y Cádiz[3].

También resulta digna de mención la *Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2024:174)*. En ella, el Tribunal resuelve un recurso de casación en el que se plantea si, en el marco de un procedimiento para el cobro en vía ejecutiva de una multa de tráfico, un ayuntamiento

[1] STS de 17 de junio de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2024:3388).
[2] STS de 18 de julio de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2024:4253).
[3] STS de 18 de julio de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2024:4263).

puede dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas bancarias abiertas en sucursales bancarias no radicadas en su término municipal. El Ayuntamiento de Madrid alegó en su recurso que, en la medida en que no implica realización material de actuaciones fuera del territorio municipal, ya que la comunicación es electrónica, no existía óbice alguno para ello. La Sala, en cambio, rechaza este argumento y confirma que en estos casos la vía para solicitar el embargo debe ser la prevista en el art. 8.3 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, por lo que será la comunidad autónoma o el Estado quien deba proceder al embargo a instancia del ayuntamiento.

En el plano académico también ha habido novedades de interés. La potestad normativa de los gobiernos locales ha despertado la atención de Alejandro ANTELO MARTÍNEZ, *La potestad normativa local. Perspectiva desde el derecho de la Unión Europea*, Atelier, Barcelona, 2024, quien introduce en su análisis un fuerte elemento de Derecho europeo.

Varios sectores de actividad local han recibido atención específica por la doctrina. Así, por ejemplo, de Carmen MARTÍN FERNÁNDEZ, «El régimen sancionador de la seguridad ciudadana municipal», *Anuario de Derecho Municipal 2023*, núm. 17, 2024, pp. 85-117, quien hábilmente profundiza en las competencias municipales en materia de seguridad ciudadana y analiza el régimen sancionador que llevan aparejadas. En materia de educación, Luis MÍGUEZ MACHO, «Las competencias educativas de las entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 31-54, recorre las competencias que tienen atribuidas los municipios y critica la desconexión entre el catálogo de competencias del art. 25.2 LBRL y las efectivamente ejercidas por los municipios en virtud de la legislación sectorial. Y aún cumple referirse al trabajo de María Luisa ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, «Las competencias de las entidades locales para la protección de los animales de compañía a la luz de la nueva Ley de Derechos y el Bienestar de los animales: especial referencia a Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, 2024, pp. 275-307.

El sector de los residuos ha sido objeto de análisis en varios trabajos. René Javier SANTAMARÍA ARINAS, «El reparto de competencias en materia de residuos», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 65, 2024, pp. 43-74, parte del marco normativo básico estatal para acabar analizando las competencias municipales en materia de residuos en virtud de la normativa sectorial y su juego con la LBRL. Por su parte, Ángel María RUIZ DE APODACA ESPINOSA, «La gestión de residuos en el marco de las competencias de las entidades locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 65, 2024, pp. 128-158, analiza la competencia local en esta materia y su ejercicio por parte de los gobiernos locales, con especial atención a aspectos como su financiación o el régimen de responsabilidad. Por último, Diego RODRÍGUEZ CEMBELLÍN, «La potestad sancionadora local en materia de residuos», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 65, 2024, pp. 198-235, aporta un sólido análisis de la actividad sancionadora de los gobiernos locales en esta materia.

En relación con la posibilidad de delegar intersubjetivamente las competencias destaca el trabajo de María del Carmen NÚÑEZ LOZANO, «La delegación de competencias municipales en el derecho propio de Andalucía», *Revista de Estudios de la Administración*

*Local y Autonómica*, núm. 22, 2024, pp. 6-27. Y, por último, Lucía COFRADES AQUILUÉ, «La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 200-2017, analiza críticamente el fallo del TC relativo a la posibilidad de que la Comunidad Valenciana establezca la participación forzosa de las diputaciones provinciales en la financiación de un fondo autonómico dirigido a los municipios.

## 8. REGÍMENES ESPECIALES

Los pequeños municipios han suscitado cierto interés en la doctrina durante 2024, en línea con lo sucedido en años anteriores. Especialmente destacable es el estudio de Diana SANTIAGO IGLESIAS y Noelia BETETOS AGRELO, «La utilidad del diseño de un régimen jurídico especial aplicable a los pequeños municipios en el marco de una estrategia para abordar el reto demográfico», en Diana SANTIAGO IGLESIAS (dir.) y Noelia BETETOS AGRELO (coord.), *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 73-94, donde desgranan los motivos que hacen necesario un régimen jurídico especial para los pequeños municipios y analizan las reformas y proyectos normativos en esta materia.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 219-235
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.02*
ISSN: 1888-7392

# Normas, actos y procedimientos administrativos municipales*

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN
*Profesora Titular de Derecho Administrativo*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0003-4436-1855*

**Palabras clave:** ordenanzas locales; normas jurídicas municipales; acto administrativo; procedimiento administrativo.

**Keywords:** local by-laws; administrative acts; administrative procedure.

**SUMARIO:** 1. NORMAS MUNICIPALES: 1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación. 1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—2. ACTO ADMINISTRATIVO: 2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación. 2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos: 2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control. 2.2.2. Requisitos del acto administrativo. 2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo. 2.2.4. Eliminación del acto administrativo.—3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación. 3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.

* Fecha de finalización del trabajo: 12 de abril de 2025.

Abreviaturas utilizadas: LJCA: Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; LPAC/LPACAP: Ley 29/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJSP: Ley 40/1015, de Régimen Jurídico del Sector Público; MAIN: Memoria de Análisis e Impacto Normativo; STS/SSTS: Sentencia del Tribunal Supremo/Sentencias del Tribunal Supremo; STSJ/SSTSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia/Sentencias del Tribunal Superior de Justicia.

## 1. NORMAS MUNICIPALES

### 1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación

A lo largo de 2024 se han publicado trabajos en relación con el sistema de fuentes y la potestad normativa local, entre los que se puede citar: A. ANTELO MARTÍNEZ, *La potestad normativa local. Perspectiva desde el Derecho de la Unión Europea*, Atelier, Barcelona, 2024; F. VELASCO CABALLERO, «Conflictos normativos en el sistema de Derecho local», *Anuario de Derecho Municipal 2023* (2024), núm. 17.

En relación con el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, se pueden citar las siguientes publicaciones: I. ARAGUÀS GALCERÀ, «El procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales fiscales», *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 64, dedicado a *La financiación de los Gobiernos locales a examen*; J. M. FARFÁN PÉREZ, «Informes económicos-financieros de las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, número extraordinario 2 (2024).

En general, sobre el trámite de consulta pública en el procedimiento normativo, A. VILLASECA BALLESCÁ, «El trámite de consulta pública en los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista Administración Pública*, núm. 224.

Aunque no específicamente referido a las normas locales, se puede citar, en relación con los cambios normativos y las posibles lesiones de derechos consolidados y situaciones jurídicas protegidas, el trabajo de J. C. LAGUNA DE PAZ, «Cambio normativo, retroactividad y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 225. El cambio normativo puede dar lugar a daños antijurídicos, lo que desencadenaría la correspondiente responsabilidad extracontractual de la Administración. En todo caso, sostiene el autor que no deben considerarse retroactivas las normas que solo se aplican hacia al futuro, aunque incidan en relaciones o situaciones jurídicas nacidas en el pasado.

Sobre un ámbito competencial material concreto, el trabajo de M. L. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, «Las competencias de las entidades locales para la protección de los animales de compañía a la luz de la nueva Ley de Derechos y el Bienestar de los animales: especial referencia a Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117.

Y, en relación con unas concretas ordenanzas municipales, F. HUGO RODRÍGUEZ, «La disparidad de las ordenanzas municipales con respecto a los patinetes eléctricos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 4.

En cuanto hace referencia a las competencias locales, lo que tiene incidencia sobre la potestad normativa local, se puede citar el monográfico titulado *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, publicado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, con varios trabajos y, des-

tacadamente, el de R. Rivero Ortega, «Autonomía local y competencias locales diez años después de la LRSAL».

### 1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales

Durante 2024 se han producido pronunciamientos judiciales en relación con la competencia normativa local. Así, la *STSJ de Islas Baleares de 12 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJBAL:2024:685)* rechaza que la falta de incorporación de la modificación a la planificación normativa del Ayuntamiento presente alguna relevancia invalidante. No ha de aceptarse que, por no haber efectuado dicha previsión anual, o simplemente no haber incluido una determinada materia en ese plan anual, quede un Ayuntamiento impedido de regular durante esa anualidad cualquier materia sobre las que tuviere competencia, porque ello equivaldría a coartar o limitar su ámbito de autonomía local y su potestad reglamentaria en las materias sobre las que la ley le atribuye esa competencia.

La *STSJ de Castilla-La Mancha de 27 de junio de 2024 (ECLI:ES:TSJCLM:2024:1895)* anula la ordenanza reguladora de vertidos de origen animal y ganadero del Ayuntamiento de Cincovillas. Las restricciones impuestas por la regulación cuestionada limitan de manera considerablemente relevante la actividad situando el ejercicio de la misma en un punto muy cercano a su prohibición, sin que exista justificación para dichas limitaciones. Dado el carácter altamente restrictivo de la limitación que impone, habría de contar con una mayor justificación de su racionalidad, y esa justificación aquí no existe, lo que determina la nulidad de la ordenanza.

Aunque se refiere al procedimiento de elaboración de una norma autonómica, por su impacto sobre las competencias locales tiene relevancia la *STS de 11 de julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3830)*, que resuelve la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistente en determinar cuál ha de ser el grado de concreción de la memoria económica que se acompaña en el procedimiento de elaboración de una disposición reglamentaria cuyo objeto es la regulación de la estructura, organización y funcionamiento de servicios públicos, que puede incidir en las competencias de las entidades locales sobre dichos servicios y, singularmente, en la autonomía financiera y en el equilibrio presupuestario de las mismas. En este caso, dada la finalidad del Plan de coordinación de un servicio que no es de competencia autonómica, como es el de extinción y prevención de incendios, «la norma reglamentaria impugnada afecta a las Administraciones locales, debe extremarse la exigencia de la memoria económica, debiendo estimarse cumplimentada la exigencia cuando en el procedimiento de aprobación de la norma reglamentaria autonómica se elabora una memoria económica con la previsión de los gastos que comporta y los medios para su financiación por la Administración que aprueba la norma, por más que se deje al criterio de la soberana decisión de las corporaciones municipales asumir el cumplimiento de la norma reglamentaria con la aceptación de dicha financiación».

En relación con el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, tiene especial relevancia la *STSJ de Madrid de 17 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TSJM:2024:8893)*, que anula la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, del Ayuntamiento de Madrid, por la que se establecen las zonas de bajas emisiones, conocidas como Madrid 360. El Tribunal señala que «para que los defectos formales puedan tener relevancia a los efectos de ocasionar la nulidad de una norma reglamentaria, deben ser de tal entidad que permitan concluir que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha ejercitado con una clara vulneración de las exigencias que impone un precepto de rango superior», que es el presupuesto de nulidad del art. 47.2 LPAC. Esto es, se requiere que el defecto apreciado tenga relevancia para el contenido material de la norma: solo serán relevantes aquellos defectos de procedimiento realmente esenciales para la decisión de aprobar de la Ordenanza cuestionada. Desde esta óptica, el defecto alegado, la irregular constitución de un grupo mixto en el Ayuntamiento de Madrid, anulada en otro procedimiento, no alcanza a lograr la invalidez de la aprobación de la Ordenanza. Y ello porque «la anulación del acto de constitución del Grupo Mixto debe producir la correlativa nulidad de todos los actos en los que la intervención del Grupo Mixto haya resultado determinante del contenido de los actos subsiguientes; pero no debe alcanzar a aquellos actos que se hubieran producido con la intervención de dicho Grupo Mixto, pero cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse producido la constitución e intervención de dicho Grupo en el procedimiento de elaboración y adopción del mismo». Y ello es lo que ocurre en este caso. Los votos de esos concejales no fueron decisivos.

Sobre defectos de los informes que sirven de motivación, la misma *STSJ de Madrid de 17 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TSJM:2024:8893)* también analiza dos defectos de la Memoria de Análisis e Impacto Normativo (MAIN), en lo referido al informe de impacto económico y al informe de impacto medioambiental. El Tribunal Superior de Justicia considera insuficiente el informe de impacto económico, con fundamento en las siguientes razones: no se describen sectores de actividad afectados, no se evalúan, ni siquiera aproximadamente, las consecuencias económicas de la aprobación de las medidas, ni se contemplan posibles alternativas a aprobar una normativa de la magnitud de provoca la restricción del acceso y la circulación de vehículos por la ciudad, ni se ponderan escenarios menos restrictivos. Ni tan siquiera se incorporan a este apartado datos como el número aproximado de vehículos que pudieran verse afectados por las restricciones. En definitiva, la MAIN no contiene ningún tipo de valoración o estimación sobre las consecuencias económicas de las prohibiciones de circulación a determinados vehículos en los ciudadanos y en sectores de la actividad económica que se van a ver directamente afectados.

Por el contrario, el Tribunal Superior de Justicia considera que el informe de impacto medioambiental «no puede considerarse escaso o insuficiente en cuanto a la amplitud de las motivaciones que expone en este punto. Cosa diferente es que no contemple posibles alternativas a las concretas medidas de prohibición y restricción que el proyecto

de Ordenanza proponía, porque entiende a lo largo de todo su contenido que los datos de contaminación ambiental que incorpora y la perentoria exigencia de protección de la salud y el medio ambiente, no permitían otras posibilidades menos restrictivas; y porque entiende que las prohibiciones y restricciones que incorpora, no solo están justificadas desde el punto de vista de la racionalidad, sino que son proporcionales en sí mismas, en cuanto implican la mínima restricción necesaria para alcanzar los objetivos propuestos». La consecuencia jurídica para el Tribunal es que la patente deficiencia de la MAIN en cuanto al informe de impacto económico lleva a anular exclusivamente aquellas partes de la Ordenanza por las que se definen el ámbito de la Zona de Baja Emisión y se regulan las zonas de «Distrito Centro» y «Plaza Elíptica», dejando subsistentes todo el resto del articulado.

Sobre la suficiencia de la motivación en la modificación de una ordenanza municipal se pronuncia la *STSJ de Islas Baleares de 12 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJBAL:2024:685)*, en relación con la modificación de una ordenanza que regula el servicio de auto-taxi. No incorpora una modificación sustancial que introduzca novedades, sino que constituye simplemente matizaciones o particularizaciones de lo que ya estaba regulado en la redacción anterior. Considera suficientemente acreditadas en el expediente la necesidad y justificación de la reforma, a pesar de que, como indica la recurrente, no existe una Memoria justificativa de la necesidad. Pero lo que importa y determina el cumplimiento de la justificación exigida en el art. 129 LPACAP es la identificación de los fines que llevan a realizar esa reforma, no siendo imprescindible que esto deba plasmarse en un documento o memoria como la parte indica. Esta justificación puede tener una motivación extensa a través de informes y estudios o, en otros casos, la exposición de la explicación y concreción de los motivos que conducen a la Administración a modificar la disposición general. Por tanto, la motivación o justificación ha de tener una relación directa con el contenido y alcance de la modificación que se lleva a efecto. Y, en este caso, tratándose de una modificación de particularidades o matizaciones de lo que ya se venía regulando, no se considera necesario hacer mayores estudios o investigaciones. En definitiva, la justificación existente en el preámbulo de la modificación resulta suficiente.

Mayor problema plantea, a juicio de la Sala, la ausencia de la consulta previa en la tramitación de la ordenanza impugnada. Si bien con carácter general ello determina la nulidad de la ordenanza al considerarlo un defecto sustancial, en el concreto caso analizado, al no tratarse de una regulación *ex novo*, puede prescindirse de ese trámite.

## 2. ACTO ADMINISTRATIVO

### 2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación

Como reflejo de los desafíos procedentes de la extensión de las llamadas nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y la utilización de algoritmos por la Administración se puede citar el monográfico «Una propuesta de código ético integral para la Adminis-

tración local», *Fundación Democracia y Gobierno Local* (2024), con varios trabajos que se hacen referencia a la digitalización y el uso de la inteligencia artificial en los Gobiernos locales. También merece ser citado el número extraordinario 3 (2024), *Las entidades locales ante el reto de la inteligencia artificial del Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados.* Dentro de los trabajos individuales publicados en 2024 se pueden citar los siguientes: J. PONCE SOLÉ, «Límites jurídicos de la toma de decisiones discrecionales automatizadas mediante inteligencia artificial: Racionalidad, sabiduría y necesaria reserva jurídica de humanidad en el ámbito digital», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 66; J. ALEMANY GARCÍAS, «Inteligencia artificial y administración: Nuevos retos del sector público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 233; R. GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, «Administración electrónica: Balance y perspectivas», *Revista Administración Pública*, núm. 224; R. GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, «Procedimiento administrativo e inteligencia artificial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 130; B. COGOLLOS RAMOS, «Blockchain y automatización de procedimientos en la Administración Local», CEMCI. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional; J. MAGALLÓN SALEGUI, «La situación de la Administración electrónica en el ámbito local a la luz de varios informes. Atención particular al caso de Aragón», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21; M. A. Arias Martínez, «La brecha digital y la progresiva reducción del derecho de opción a relacionarse electrónicamente con la Administración previsto en el art. 14 de la LPAC», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 130*;* M. P. ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, «A propósito del documento administrativo electrónico. El archivo y el régimen de copias», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 66.

La *Revista de Estudios Locales* ha dedicado en 2024 su núm. 277 a un monográfico titulado *IA+D en la Administración local. Inteligencia artificial, digitalización y desarrollo de la habilitación nacional.*

En relación con los actos discrecionales, se puede citar el trabajo de J. IGARTUA SALAVERRÍA, «Una endeble cultura teórico-jurídica en la jurisprudencia sobre la «motivación» de los nombramientos discrecionales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 128.

Sobre ejecución forzosa del acto, se han publicado los trabajos de E. CALVO ROJAS, «Autotutela ejecutiva de la Administración» y J. BARCELONA LLOP, «Cuestiones sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos», ambos en la *Revista de Administración Pública*, núm. 223; P. GARCÍA ASENCIO, «La discutible percepción de las ordenes de restablecimiento de la legalidad urbanística y de su ejecución subsidiaria por la Administración», *Revista de Estudios Locales*, núm. 275.

M. REBOLLO PUIG, en «Impugnación indirecta de actos consentidos», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, se plantea si el recurso contra un acto administrativo puede basarse en la ilegalidad de otro acto que le da fundamento pero que no fue impugnado en su momento. Para ello, analiza las sentencias del TS que han dado diversas respuestas a esta cuestión.

Sobre la potestad de revisión de oficio se han publicado varios trabajos, entre los que se puede citar: C. GOUÉS MENDIZABAL, *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena administración*, Aranzadi, 2024; F. DE COMINGES CÁCERES, «La depuración de las infracciones normativas por la propia administración que las causó. Revocación, rectificación de errores y declaración de lesividad», y L. MÍGUEZ MACHO, «La revisión de oficio de disposiciones y actos nulos», ambos trabajos en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, número extraordinario 2 (2024), titulado *Un año de implantación de los canales de denuncia ¿Y ahora qué?*; M. CARMEN CHINCHILLA MARÍN, «La revisión de oficio de los actos nulos y sus límites: una reflexión crítica», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117.

## 2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

En cuanto a la jurisprudencia relativa a actos administrativos dictados por la Administración local, se exponen brevemente, a continuación, pronunciamientos referidos a actos adoptados por la Administración local, junto a sentencias que, aunque no específicamente sobre el ámbito local, se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local.

### *2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control*

La *STSJ de Cataluña de 26 de enero de 2024 (JUR 2024/79429)* analiza la naturaleza jurídica de una autorización para la instalación de terraza de bar. Considera que se trata de una «simple autorización para la colocación de terraza de restauración en el dominio público», sin contraprestación alguna conocida e identificable en cuanto tal, por lo que no es equiparable a las concesiones administrativas a los efectos de sujeción al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

### *2.2.2. Requisitos del acto administrativo*

La *STS de 5 de abril de 2024 (JUR 2024/105883)*, en relación con la ejecución de sentencias de naturaleza tributaria, reitera una doctrina consolidada, en los siguientes términos: de no haber prescrito su derecho, cabe la posibilidad de reiterar un acto tributario, incluida la liquidación, después de que se haya anulado el inicialmente practicado, siempre que no se haya producido la prescripción del derecho de la Administración tributaria a liquidar o recaudar y se respete el principio de la *reformatio in peius*.

### *2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo*

Sobre la práctica de la notificación y el cómputo de plazos, la *STSJ de Murcia de 27 de marzo de 2024 (JUR 2024/132144)* analiza, en una reclamación económico-ad-

ministrativa, una doble notificación del acuerdo: una por notificación personal y una notificación posterior, por correo certificado. Desde el Real Decreto 1671/2009 y, sobre todo, a la vista de la redacción del art. 41.7 LPAC, debe estarse, en estos supuestos, a la primera notificación válidamente realizada.

Por su parte, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 30 de enero de 2024 (JUR 2024/55098) y la STSJ de las Islas Canarias de 1 de febrero de 2024 (JUR 2024/128292)*, en dos casos distintos, declaran la inexistencia de extemporaneidad de la interposición del recurso por existir una notificación defectuosa. La razón es la falta la constancia de los intentos de la Administración para que las notificaciones llegaran a su destinatario.

En cuanto a la puesta a disposición de la notificación por medios electrónicos, la *STSJ de Madrid de 14 de febrero de 2024 (JUR 2024/98382)* declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por existencia de extemporaneidad en la reclamación en un caso en el que la notificación del acto administrativo se realizó a través de medios electrónicos y se produjo el transcurso del plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se accediera a su contenido.

Sobre los requisitos para proceder a la ejecución forzosa, la *STS de 6 de marzo de 2024 (JUR 2024/78249)* afirma que la ejecución forzosa de un acto administrativo de pago dirigida a un obligado por subrogación exige que este previamente sea requerido de cumplimiento voluntario y se le notifique el acto que inicia la ejecución forzosa. El ayuntamiento, en el caso de autos, lo que no podrá hacerse es confundir las actuaciones: iniciando la fase preliminar contra un obligado principal, no podrá continuar la ejecución forzosa en sentido estricto con otro obligado por subrogación. De exigir el cumplimiento de la obligación de pago al obligado por subrogación, con él debieron entenderse y cumplimentarse todos los trámites para proceder a la ejecución forzosa. También sobre los requisitos de la ejecución forzosa la *STSJ de Madrid de 28 de febrero de 2024 (JUR 2024/98380)*, que declara la improcedencia de introducir cuestiones nuevas en la ejecución de una resolución.

Sobre el mantenimiento de la suspensión cuando el interesado comunique a la Administración tributaria que ha interpuesto recurso contencioso-administrativo y ha solicitado suspensión, *vid.* la *Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de marzo de 2024 (JUR 2024/114504)*. Y, sobre la suspensión de la ejecución de reclamaciones económico-administrativas a instancia del interesado, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de marzo de 2024 (JUR 2024/139974),* la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de marzo de 2024 (JUR 2024/118506),* la *STSJ de Galicia de 7 de febrero de 2024 (JUR 2024/81506)* y la *STSJ de Madrid de 20 de febrero de 2024 (JUR 2024/97172)*.

### *2.2.4. Eliminación del acto administrativo*

En cuanto a la eliminación del acto administrativo a través de los mecanismos de revisión de oficio, la *STS de 24 de enero de 2024 (JUR 2024/40889)* considera que consti-

tuye una revocación de acto administrativo favorable del art. 109 LPAC la modificación, en la actualización definitiva, de la actualización provisional de méritos para el acceso a la contratación temporal de la Administración. Dicha modificación se produjo en aplicación de un cambio aprobado entretanto de la norma reglamentaria sobre atribución de puntos. El Tribunal afirma que la primera resolución administrativa no ha sido dejada sin efecto porque la Administración autonómica considerase que era ilegal, sino porque entendió que la nueva norma reglamentaria exigía la sustitución de esa primera resolución administrativa por otra. Así, dado que el acto administrativo revocado era un acto administrativo favorable a la demandante en la instancia y ahora recurrida, es claro que no podía ser libremente revocado por la Administración autonómica.

Las *SSTSJ de las Islas Baleares de 21 de febrero de 2024 (JUR 2024/86024 y JUR 2024/86020)* conocen de la impugnación de una resolución por la que se aprueba la regularización de la cuantía correspondiente al ejercicio 2021 y se corrige aquel calendario de pagos aprobado en resolución de 2020. En opinión del Tribunal, ese proceder constituye una modificación unilateral de la resolución inicial en virtud de la cual se reconoció los pagos que se realizarían con arreglo a la inversión ya realizada y previamente comprobada. Y ese acto favorable, de incidir en algún defecto, no se trata de un error de cálculo, sino un error de derecho. Por tanto, con arreglo al actual art. 48 LPAC, debía ser resuelto por el cauce del procedimiento de lesividad previsto en el art. 107 LPAC.

La *STSJ de Cataluña de 25 de enero de 2024 (JUR 2024/78140)*, en relación con una reclamación económico-administrativa, afirma la procedencia de la retroacción de actuaciones en el supuesto de anulación por defectos o vicios formales, en orden a su subsanación. Pero no constituye un medio apto para corregir los defectos sustantivos en que ha incurrido el acto anulado. Por su parte, la *STSJ de Galicia de 24 de enero de 2024 (JUR 2024/66592)* sí que afirma la procedencia de la retroacción de actuaciones en un caso en el que produjo la anulación de una liquidación provisional de un tributo por falta de motivación.

Y, entre la jurisprudencia relativa a los recursos administrativos, destaca la *STSJ de Madrid de 23 de febrero de 2024 (JUR 2024/111603)* que considera que no existe un acto consentido y firme y, por tanto, es impugnable la impugnación de liquidación emitida por un ayuntamiento en concepto de liquidación definitiva, que determina el nuevo importe de la deuda tributaria.

## 3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

Entre los trabajos publicados en 2024 en relación con el procedimiento administrativo se puede incluir aquellos que hacen una valoración del transcurso de diez años desde la aprobación de la Ley 39/205, del Procedimiento Administrativo Común, entre los

que se puede citar el de M. J. GALLARDO CASTILLO, «Diez años desde la aprobación de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común: motivos para su reforma», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 237.

Sobre buena administración y buen gobierno, transparencia, acceso a la información y participación ciudadana se pueden citar las siguientes publicaciones: J. CLEMENTE MARTÍNEZ, «El Derecho Constitucional al buen gobierno local», Tirant lo Blanch, Valencia (2024); A. B. GÓMEZ DÍAZ, «¿Para qué sirve la buena administración?: análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, núm. 223; el monográfico de *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 66, titulado *Balance de la aplicación de los fondos Next Generation EU en la esfera local* y, en concreto los trabajos de F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Buen gobierno y compliance en el ámbito local. A propósito de los fondos Next Generation EU»; L. RAMS RAMOS, «Transparencia y acceso a la información pública en la gestión local de los fondos Next Generation EU»; V. AGUADO I CUDOLÀ, «Nuevas formas de participación ciudadana. En especial, la gestión y administración compartida», *Anuario del Gobierno Local 2023*, Fundación Democracia y Gobierno Local; C. M.ª RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, «Los entes locales ante la legislación de transparencia», *Cuadernos de Derecho Local* ,núm. 64, *La financiación de los Gobiernos locales a examen;* A. MIRANDA CASTÁN, «La transparencia como servicio público e instrumento de lucha contra el fraude y la corrupción, su incidencia en la Administración local, y con especial referencia a Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 118; E. GUICHOT REINA, «La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117. La *Revista Catalana de Derecho Público*, dedica un monográfico, su núm. 69, a «10 anys de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern»; M. PARAJÓ CALVO, «Consecuencias prácticas del funcionamiento de los sistemas internos de información. Técnicas de respuesta frente a las infracciones normativas», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, número extraordinario 2 (2024), *Un año de implantación de los canales de denuncia ¿Y ahora qué?*; J. TAHIRÍ MORENO y L. COFRADES AQUILUÉ, «Déficits y excesos normativos en materia de transparencia, buena administración y buen gobierno: un análisis de la cuestión a partir de la legislación estatal y extremeña», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 22; S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La transparencia de los sujetos privados que ejercen potestades o prestan servicios públicos», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 66.

En relación con el contenido del expediente administrativo, se puede citar el trabajo de F. J. FUERTES LÓPEZ, «Expediente administrativo y proceso contencioso-administrativo», *Revista de Estudios Locales*, núm. 274.

Sobre la potestad y el procedimiento sancionador, R. RIVERO ORTEGA, «¿Presuntos inocentes o presuntos culpables? La prueba de la responsabilidad subjetiva en el Derecho administrativo sancionador», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 233; C. MARTÍN FERNÁNDEZ, «El régimen sancionador de la seguridad ciudadana

municipal», A*nuario de Derecho Municipal 2023*, núm. 17; Í. SANZ RUBIALES, «Normas sancionadoras en blanco y "reglas complementarias"», *Revista Administración Pública*, núm. 224; T. NÚÑEZ DE CELA CARBONELL, «Los denunciados tienen derecho a acceder a la información reservada aunque no se incoe un expediente sancionador», *Revista de Estudios Locales*, núm. 270; M. J. ALONSO MAS, «El reexamen de las sanciones administrativas en la jurisprudencia posterior a Flensburg y Barna Import», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67; M. T. CANTÓ LÓPEZ, «Potestad sancionadora y régimen de aplicación de las penalizaciones en el Sistema de Gestión de la Política Agrícola Común», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67.

Destaca también el trabajo de E. GUICHOT REINA, «El ámbito de protección del denunciante: contradicciones entre el Derecho europeo, comparado, estatal y autonómico», *Revista de Administración Pública*, núm. 225. La Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión deja a los Estados libertad para determinar el ámbito material y subjetivo de aplicación de sus normas de protección, en los ámbitos regidos por el Derecho nacional, y se limita a impulsar un marco integral y coherente. Pero lo cierto es que, desde el nivel «constitucional» —o «supraconstitucional»—, la jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Recomendación CM/Rec(2014)7, del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 30 de abril de 2014 sobre protección de los alertadores han establecido las condiciones en que una persona informante merece protección y, de esta forma, han establecido un estándar mínimo común de protección. Para el autor, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción no satisface el mencionado estándar y se sitúa a la retaguardia respecto del Derecho comparado y de algunas leyes autonómicas.

También el trabajo de J. A. TARDÍO PATO, «El acoso laboral y la legislación sobre protección del informante», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 231; J. E. QUESADA LUMBRERAS, «Las medidas de protección del informante: la base de la funcionalidad del sistema», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 128.

En relación con la regulación autonómica de la potestad sancionadora, A. M. GARCÍA URETA, «Novedades sustantivas y procedimentales en la Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 128.

En el plano normativo, en Andalucía se ha aprobado el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

El País Vasco ha aprobado el Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, incluyendo la coordinación de la política general del departamento y la planificación de la administración digital.

Sobre administración y procedimiento electrónico, se ha aprobado el Real Decreto 1118/2024, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Administración Digital, que es una entidad de Derecho público regulada en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con lo previsto en la DA 117 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. La Agencia tiene personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión y funcional y se adscribe al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Función Pública. El art. 2 de su Estatuto, establece que la actuación de la Agencia responde a los siguientes fines:

*a)* La digitalización del sector público, mediante el ejercicio de las funciones de dirección, coordinación y ejecución del proceso de transformación digital e innovación de la Administración a través de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

*b)* La prestación eficiente de los servicios públicos a través de la adopción de soluciones digitales, en el marco de los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad y de la normativa de protección de datos personales.

*c)* La transformación digital de las Administraciones públicas a través de la coordinación de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes y de la cooperación con las Administraciones públicas para la implantación de las estrategias nacionales e internacionales en materia de administración digital.

*d)* La coordinación funcional de la actuación de las unidades de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Administración General del Estado y el apoyo informático a aquellos departamentos ministeriales que lo precisen.

Por su importancia, y aunque solo se refiere a la Administración General del Estado, también merece ser citado el Real Decreto 1125/2024, de 5 de noviembre, por el que se regulan la organización y los instrumentos operativos para la Administración Digital de la Administración del Estado, cuyo objeto es el desarrollo de un modelo común de gobernanza de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes.

En el ámbito autonómico, se ha aprobado la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, que introduce modificaciones en la tramitación de procedimientos administrativos, permitiendo que las Entidades Colaboradoras en la Actividad Urbanística certifiquen la adecuación de proyectos y obras a las normativas aplicables, con efectos equiparables a los informes emitidos por los servicios técnicos municipales. No obstante, las Administraciones locales pueden realizar verificaciones adicionales.

### 3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2024, en relación con los procedimientos administrativos, junto a los pronunciamientos jurisprudenciales específicos del ámbito local, también pueden

reseñarse sentencias que se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos que también han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciadas a continuación.

Sobre el inicio del procedimiento, la *STS de 15 de enero de 2024 (JUR 2024/25341)* analiza si el art. 68 LPAC resulta de aplicación en los supuestos de presentaciones telemáticas no finalizadas. Reitera la Sala la jurisprudencia en la que se afirma sin duda que el deber de dar un plazo de diez días para la subsanación de las solicitudes que hayan omitido la «firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio», en palabras del art. 66.1.*e)* LPAC, está previsto por el art. 68 LPAC. Por ello, la previsión legal del carácter subsanable de la omisión de firma de las solicitudes es aplicable a las solicitudes presentadas por vía telemática; y, asimismo, en relación a las omisiones que, sin referirse a la firma electrónica, afecten a la «acreditación de la autenticidad de la voluntad» del solicitante, como podría ser el paso final de validar lo formulado y enviado por vía electrónica. En aplicación al caso, dado que está acreditado que el recurrente pagó la tasa, completó el formulario y grabó la solicitud de participación en proceso selectivo, si bien omitió la firma electrónica de la solicitud y su registro en el registro electrónico, procede el deber de emplazamiento por diez días para la subsanación, según el actual art. 68 LPAC. Añade la Sala una llamada de atención sobre los deberes que incumben a la Administración para el arraigo y la buena marcha de su funcionamiento por medios telemáticos. Entre los derechos de las personas en el procedimiento administrativo, el art. 13.*b)* LPAC declara: «A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas». Señala el Tribunal: «Ello significa que la Administración no puede fundar sus actos desfavorables para los particulares en la mera falta de pericia de estos para el manejo de medios telemáticos. Debe, por el contrario, demostrar que ha hecho lo razonablemente posible para facilitarles el correcto uso de los mismos, así como la subsanación de errores y omisiones; algo que, en el presente caso, no consta que hiciera» (FJ 4.º).

Y, sobre la legitimación activa, la *STS de 14 de febrero de 2024 (JUR 2024/58271)* recuerda la jurisprudencia reiterada de la misma Sala que niega la legitimación de los partidos políticos para cuestionar judicialmente actos cuya anulación no les reportaría ninguna ventaja específica ni les evitaría ningún perjuicio concreto distinto del que pudiera obtener o eludir cualquier ciudadano.

La *STSJ de Castilla y León, Burgos, de 12 de enero de 2014 (JUR 2024/31013)* confirma la denegación a la asociación recurrente de la condición de interesado en un expediente de proyecto minero de explotación. Señala la Sala que la asociación tiene legitimación para exigir información relativa al medio ambiente y para intervenir en el procedimiento en aquellos aspectos que afecten al medio ambiente, pero ello no implica que esté legitimada para exigir el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Minas, ni resulta en el caso que la recurrente esté impugnando ninguna decisión medioambiental. Por tanto, salvo que hubiese tenido un interés directo, de los que recoge el art. 4.1 LPAC, en lo que es la investigación minera, no se puede reconocer el

acceso a todo el expediente minero, sino solo y exclusivamente respecto de aquello que pueda afectar al medio ambiente, dado que, atendiendo a sus estatutos, a lo dispuesto en el art. 4.2 LPAC y a la acción popular que se reconoce en el art. 22 de la Ley 27/2006, viene reconocida su legitimación por ley. Dicho criterio jurisprudencial se recoge también por la doctrina del TS.

La *STSJ de Galicia de 5 de febrero de 2024 (JUR 2024/65115)* recuerda la jurisprudencia reiterada sobre la legitimación del denunciante en relación con la apertura del procedimiento sancionador. En palabras de la Sala: «Es cierto, además, que la jurisprudencia reiteradamente viene sosteniendo que el concepto de denunciante no es coincidente con el de parte interesada o titularidad de un derecho o interés legítimo, en el sentido a que se refiere el art. 19 LJCA. Pero también lo es que ello, de forma automática, no implica que el denunciante carezca de legitimación en todos los casos, puesto que cabe la posibilidad de que en el mismo concurra la doble condición de denunciante y titular de un interés legítimo porque de la anulación del acto recurrido, se le derive de forma inmediata un beneficio o se le elimina un perjuicio; de donde deriva el carácter casuístico, habiendo de verificarse en cada caso concreto de la concurrencia o no de esa legitimación» (FJ 3.º).

En relación con la tramitación del procedimiento, entre las sentencias de este periodo merece ser destacada la *STS de 5 de junio de 2024 (JUR 2024/176577)* que señala que, en determinadas circunstancias extraordinarias y cuando una Administración que no posea los medios materiales o técnicos idóneos para el desempeño de las competencias que le han sido encomendadas, puede acudir por razones de eficacia a la colaboración con otras entidades, en concreto a una sociedad mercantil estatal que tiene la consideración de medio propio de la Administración (en el caso analizado INECO). Puntualiza el Alto Tribunal que esta colaboración puede estar referida no solo a trabajos técnicos o materiales concretos y específicos sino también puede solicitar su auxilio en la gestión y en la tramitación de procedimientos que tiene encomendados reservándose el órgano administrativo el control y la decisión que ponga fin procedimiento. En el caso, se trata de dar una solución puntual a una situación extraordinaria, a una necesidad puramente coyuntural.

La *STS de 8 de julio de 2024 (JUR 2024/211725)* determina, a la luz del principio de buena administración y de los principios que informan la ordenación y aplicación del sistema tributario, que «se colige que la denegación de la ampliación del plazo alegatorio no es una actuación de la Administración puramente discrecional, sino que exige una motivación suficiente que valore la petición atendiendo a las circunstancias concurrentes y, en especial, si la negativa a la prórroga condiciona o dificulta las posibilidades de defensa del interesado».

La *STS de 4 de abril de 2024 (JUR 2024/107243)* analiza como cuestión casacional si el derecho de un dependiente, antes de aprobarse el Programa Individual de Atención, es trasmisible a los herederos a los efectos de percibir los servicios y prestaciones correspondientes a la dependencia como consecuencia de la dilación de la Administración al

tramitar el expediente. Según la Sala, ello exige comprender tanto en lo sustantivo como en lo procedimental el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que instaura la Ley 39/2006; y dicha comprensión debe conjugarse con la interpretación del art. 84.2 LPAC en cuanto a la terminación de los procedimientos «por causas sobrevenidas».

En interpretación del art. 84.2 LPAC, señala la Sala que «el fallecimiento del promotor de un procedimiento administrativo no tiene que suponer, *per se* y a los efectos del art. 84.2 de la Ley 39/2015 la finalización del procedimiento, en este caso, el regulado en la Ley 39/2006: basta recordar que el art. 4.3 de la Ley 39/2015 tiene por interesados en un procedimiento también a los amparados en una "relación jurídica transmisible", en cuyo caso "el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento", precepto que puede relacionarse con el art. 8» (FJ 6.º). Conjugando ambas normativas —la Ley 39/2006 y la LPAC—, afirma la Sala que, «a efectos procedimentales, esos causahabientes tienen derecho a que el procedimiento se concluya con la aprobación del Programa Individual de Atención para concretar la prestación a la que habría accedido el beneficiario de no haber fallecido. Esos causahabientes suceden en la condición de interesados en el procedimiento, cuyo interés consistirá, en su caso, en plantear el reintegro de aquellos gastos que haya venido financiando el beneficiario con sus recursos, o los herederos, y que de haberse aprobado el referido Programa no habrían soportado, ya sea en todo o en parte (cfr. art. 33)» (FJ 6.º). En aplicación al caso, la Sala desestima el recurso de casación planteado y confirma que hubo una indebida aplicación del art. 84.2 LPAC, pues de la conclusión del Programa Individual de Actuación dependía saber el alcance del daño causado a los causahabientes a efectos del art. 31.2 LJCA, ya que habían estado asumiendo el coste de una residencia privada.

La *STSJ de Madrid de 21 de febrero de 2024 (JUR 2024/91466)* confirma la falta de legitimación de la asociación recurrente, la Federación Ecologistas en Acción, en la impugnación de una autorización de emplazamiento de una fábrica de explosivos. La recurrente había presentado alegaciones en la evaluación de impacto ambiental referida a una solicitud anterior de autorización, pero no adquirió por ello la condición de interesada en un procedimiento posterior de solicitud de autorización. En dicho contexto, destaca la Sala la diferencia entre el trámite de audiencia a los interesados, del art. 82 LPAC y del trámite de información pública del art. 83 LPAC en relación con el concepto de interesado. El art. 82 LPAC establece que se practicará audiencia a los «interesados», que son los definidos en el art. 4 LPAC, circunstancia que no concurría en la recurrente, pues no se personó en el procedimiento, ni era propietaria o titular de instalaciones o inmuebles próximos o de otro derecho o interés legítimo individual. Frente al citado trámite de audiencia a los interesados, en el art. 83 LPAC se regula la «información pública», como trámite diferente, que permite a cualquier persona o entidad, aun cuando no reúna la condición formal de «interesada en el procedimiento», poder formular alegaciones; pero el hecho de hacerlas no le atribuye la condición de interesado, de forma que su único derecho es que sus alegaciones sean oportunamente contestadas. De esta forma, aunque la persona del interesado suele coincidir con la del sujeto que ha comparecido en el ex-

pediente, no todo compareciente —como puede ser el que comparece en el trámite de información pública— tiene la condición de interesado, ni deja de ser interesado todo el que no comparece en las actuaciones o en algunas de ellas.

En relación con la terminación del procedimiento, la *STSJ de Castilla y León de 28 de mayo de 2024 (JUR 2024/187411)* afirma que en el procedimiento de solicitud de prórroga en el servicio activo por un funcionario de la Administración local rige el silencio administrativo positivo. La sentencia considera que en este caso resulta aplicable la DF 7.ª de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Expone la sentencia que si bien dicha Ley 13/1996 se refería solo a los funcionarios de la Administración del Estado se debe aplicar también a los funcionarios al servicio de la Administración local «dado que no hay ninguna norma con rango de ley que enerve su aplicación».

La *STS de 20 de mayo de 2024 (JUR 2024/154984)* confirma la vigencia del Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, que atribuye silencio negativo al reconocimiento de grado de personal y a los procedimientos de promoción profesional y positivo para cuestiones de alcance individual como permisos, licencias o situaciones administrativas. Por tanto, cuando se trata de solicitudes referidas a convocatorias dentro del sistema de carrera profesional, el efecto de la falta de resolución en plazo es el desestimatorio. De tal modo, esta sentencia fija la doctrina casacional.

La *STS de 14 de marzo de 2024 (JUR 2024/94369)* sienta una interesante doctrina acerca de caducidad de los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, modificando su doctrina anterior. En concreto, el debate se centra en la interpretación del art. 95.4 LPAC, que dispone que «Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento». Dado que su apartado 1 se refiere expresa, literal y únicamente a la caducidad de «los procedimientos iniciados a solicitud del interesado», se plantea la relevante cuestión de si la cláusula del interés general puede frenar la caducidad únicamente en procedimientos iniciados a solicitud del interesado o también podrá oponerse en los procedimientos que se inicien de oficio.

El objeto del recurso contencioso-administrativo tiene origen en un procedimiento de revisión de oficio relativo a la licencia de obra concedida para la construcción de 29 viviendas. Sin embargo, en sus argumentos, el Tribunal no hace alusión únicamente a los procedimientos de revisión de oficio, si no que se refiere a todo tipo de procedimientos iniciados de oficio, a los que, por tanto, se aplicará la doctrina aquí sentada.

El art. 95 LPAC tiene cuatro apartados con cinco párrafos y afirma el Tribunal que cada uno de los apartados tiene un contenido autónomo, por más que todos ellos regulan la institución. Lo que se quiere decir es que, si bien el párrafo primero habla de «procedimientos iniciados a solicitud del interesado», no puede pensarse que está condicionando el resto el precepto, de tal forma que estén indisolublemente referidos a ese tipo de procedimiento. Así pues, considera el Tribunal que no parece que de los términos del precepto pueda admitirse que lo establecido en el párrafo tercero, es decir, los efectos

de la caducidad, es aplicable solo a los procedimientos iniciados a instancia de parte, con exclusión de los iniciados de oficio, lo cual es contrario a la lógica y a los mismos términos del precepto. Lo que se hace en el primer párrafo y en el segundo del art. 95 LPAC es regular los requisitos para apreciar la caducidad y se circunscribe a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y no a los iniciados de oficio. Esa limitación era necesaria porque, en relación a los procedimientos iniciados de oficio, al estar la caducidad vinculada íntimamente a los efectos del silencio, sus requisitos están regulados en el art. 25 LPAC y, para el supuesto de la revisión de oficio, en el art. 106 LPAC.

Para el Tribunal, hay un argumento de lógica jurídica que avala la conclusión a la que llega: de limitarse la exclusión de los efectos generales de la caducidad solo a los procedimientos iniciados a instancia de los particulares y, por tanto, en su propio beneficio, es difícil de imaginar qué «interés general» puede existir en la continuación cuando el debate está referido al derecho de un particular. Más propio es que ese interés general esté presente en los procedimientos iniciados por la misma Administración.

Todo ello conduce a la Sala a fijar como doctrina casacional que «la posibilidad de excluir la caducidad de los procedimientos administrativos por interés general o conveniencia rige tanto si se han iniciado por el interesado o por la Administración, siendo aplicable dicha exclusión a los procedimientos de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos de pleno derecho» (FJ 4.º).

La *STSJ de Extremadura de 29 de enero de 2024 (JUR 2024/63340)* estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación tácita de la solicitud del recurrente de certificado acreditativo del silencio producido por el transcurso del plazo de un mes desde su petición. La Sala rechaza la argumentación de la Administración, que consideraba que existía una satisfacción extraprocesal, al haberse dictado una resolución administrativa con posterioridad a la demanda. De los informes de la Administración se deduce que la solicitud presentada de modificación relativa a las cantidades anuales máximas gestionadas por la línea de tratamiento de gestión de residuos es una modificación no sustancial y por ello, según la normativa aplicable, opera el silencio positivo. Por consiguiente, el contenido del certificado acreditativo del silencio producido debe ser el que resulta estrictamente de la solicitud presentada en su día, sin perjuicio de la revisión de oficio que pueda instarse por la Administración.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 237-262
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.03*
ISSN: 1888-7392

# Contratación local

Fernando DE LA PEÑA PITA
*Abogado del Estado, letrado del Tribunal Constitucional*
*Tribunal Constitucional*
*ORCID ID: 0000-0001-5680-6618*

**Palabras clave:** contratación pública; entidades locales.

**Keywords:** public procurement; local entities.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. DISPOSICIONES GENERALES.—3. RÉGIMEN DE RECURSOS.—4. LAS PARTES EN EL CONTRATO.—5. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN: 5.1. Contenido de los pliegos: criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución. 5.2. Especificaciones técnicas en los pliegos. 5.3. Desarrollo de los procedimientos de adjudicación. 5.4. Otras cuestiones.—6. EFECTOS, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN: 6.1. Cumplimiento y ejecución. 6.2. El problema de la ejecución de obras no previstas y su pago. 6.3. Resolución del contrato. 6.4. Modificación del contrato.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este informe sectorial es exponer las principales novedades legales, jurisprudenciales y doctrinales del año 2024 y del primer trimestre del año 2025 en el ámbito de la contratación pública y, en especial, aquellas que resulten de interés desde la perspectiva de las entidades locales.

A lo largo de este último año apenas ha habido cambios normativos de calado. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP),

solo ha sido objeto de tres modificaciones puntuales de las cuales solamente cabe tener en cuenta dos de ellas, puesto que la tercera, la adición de una nueva DA 57 en la LCSP por la que se regulaba el nuevo régimen jurídico aplicable a los contratos de concesión para la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública, quedó sin efecto el 23 de enero de 2025 al no superar el Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, el trámite de convalidación parlamentario (art. 86.1 CE).

Igualmente se hará referencia a las sentencias más relevantes en la materia dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Supremo (TS), así como a los principales informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), muchos de los cuales respondían precisamente a consultas elevadas por parte de corporaciones locales.

De todas estas cuestiones se da cuenta en este informe. En aras de la claridad, la exposición seguirá, en la medida de lo posible, un orden sistemático similar a la estructura de la LCSP.

## 2. DISPOSICIONES GENERALES

Para comenzar este apartado de cuestiones generales, es imprescindible hacer referencia a dos noticias procedentes de la Unión Europea, que pueden provocar cambios en la normativa española a medio plazo.

De un lado, en abril de 2024, la Comisión Europea anunció la remisión de un dictamen motivado al Reino de España, en el seno de un procedimiento de infracción [INFR(2021)2171], al considerar que la legislación española de contratos del sector público no respeta el ámbito de aplicación de las Directivas en lo que respecta al tipo de poderes adjudicadores y de contratos y a las modificaciones contractuales. Igualmente anunció la remisión de una carta de emplazamiento adicional en relación con la ampliación de la duración de dos concesiones de autopistas que, a juicio de la Comisión, se habría acordado sin aplicar adecuadamente los procedimientos de licitación [INFR(2021)4052].

De otro lado, la Comisión ha anunciado su intención de revisar las directivas sobre contratación pública, una vez transcurridos diez años desde su aprobación. Como dato destacable, parece que la idea que se está barajando es que la futura reforma se lleve a cabo por medio de un reglamento y no de una directiva.

Entrando ya en materia, sobre el *ámbito de aplicación* de la LCSP se ha pronunciado el Informe 28/24 de la JCCPE. En dicho informe se concluye que, cuando una entidad sometida a la aplicación de la LCSP participe en licitaciones internacionales y comunitarias y resulte adjudicataria de las mismas, los contratos que tenga que celebrar con terceros para la realización de parte del objeto del contrato no estarán sometidos a la aplicación de la LCSP, al amparo de lo dispuesto en el art. 7, si existe un procedimiento

de contratación específico aplicable previsto en un instrumento jurídico que cree obligaciones de Derecho internacional o por la normativa de la organización internacional y convocante de la licitación en los términos fijados por dicho precepto. Fuera del supuesto recogido en el art. 7 LCSP, la exclusión de la aplicación de la LCSP solo podrá tener lugar en los demás supuestos previstos en la norma.

También en relación con el ámbito de aplicación de la normativa en materia de contratación pública, cabría mencionar la STS 686/2024, de 22 de abril (rec. de casación núm. 3319/2021), que resuelve que: i) la gestión del servicio público de abastecimiento de agua de un municipio puede ser cedida o delegada a un consorcio provincial integrado por la Diputación Provincial y los ayuntamientos de la provincia; ii) dicho consorcio es una forma de cooperación horizontal o vertical entre entidades del sector público, si bien la concreta modalidad de cooperación dependerá de las circunstancias y condiciones que concurran en el convenio celebrado al efecto, y iii) la adjudicación de dicho servicio por parte del consorcio está sujeta a la legislación de contratos del sector público siempre que se adjudique a una empresa ajena, aunque no puede excluirse la posibilidad de que dicho consorcio de entidades del sector público pueda asumir la prestación del servicio con el empleo de medios propios.

Por otro lado, la STC 65/2024, de 11 de abril, ha declarado inconstitucional y nulo el art. 7.1.*l)* de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, en virtud del cual quedaban excluidos del ámbito de aplicación de la legislación foral navarra de contratos públicos determinados servicios jurídicos. A juicio del TC, tal exclusión vulnera los principios esenciales de la normativa estatal básica, entre los que se incluye la definición del ámbito de aplicación de la normativa de contratación pública. La relevancia de este pronunciamiento radica en que, al resolver la controversia competencial, la STC 65/2024 ha contribuido en cierto modo a zanjar el debate existente sobre la cuestión entre las distintas juntas consultivas. Esta sentencia ha sido comentada en F. DE LA PEÑA PITA, «Sobre las competencias de Navarra y la sujeción de los contratos de servicios jurídicos a la legislación de contratos del sector público», *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2024.

También en parte relacionado con la delimitación del ámbito de aplicación de la normativa sobre contratos públicos, cabe mencionar la STJUE de 17 de octubre de 2024 (asunto C-28/23). De esta sentencia cabe extraer fundamentalmente dos conclusiones:

i) Debe calificarse como un «contrato de obras» al conjunto contractual que vincula a un Estado miembro con un operador económico y que incluye un contrato de subvención y una promesa de compraventa celebrados con el fin de realizar un estadio de fútbol, toda vez que ese conjunto contractual crea obligaciones recíprocas entre ese Estado y ese operador económico, que incluyen la obligación de construir el referido estadio de conformidad con las condiciones especificada por dicho Estado, así como una opción unilateral en favor de dicho operador económico que se corresponde con una obligación para el mismo Estado de adquirir el referido estadio, y concede al opera-

dor económico mencionado una ayuda de Estado reconocida por la Comisión Europea como compatible con el mercado interior.

ii) Las disposiciones del Derecho comunitario no se oponen a la aplicación de una normativa nacional que establece que un contrato celebrado infringiendo la normativa en materia de adjudicación de contratos públicos incurre en nulidad absoluta *ex tunc*, siempre que, cuando se trate de un contrato público comprendido en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2014/24/UE, la normativa que establezca tal nulidad respete el Derecho de la Unión Europea, incluidos los principios generales del mismo.

Descendiendo sobre una cuestión algo más concreta, el Informe 40/2024 de la JCCPE se ha pronunciado sobre diversos aspectos relacionados con los contratos privados de seguros celebrados por las entidades locales, concluyendo: i) que se rigen por el Libro Primero y el Libro Segundo de la LCSP en cuanto a su preparación y adjudicación; ii) que sí están sujetos a regulación armonizada si su valor estimado es de 250.000 euros; iii) que si el valor estimado supera los 100.000 euros, están sujetos al régimen de recurso especial en materia de contratación, siendo recurribles las actuaciones recogidas en el apartado segundo del art. 44 LCSP, y iv) que, en tanto que supere los umbrales previstos en el art. 335 LCSP, un contrato privado de servicios de seguros tendría que ser remitido al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la comunidad autónoma, en los tres meses posteriores a su formalización.

En relación con la *duración de los contratos*, el Informe 32/24 de la JCCPE ha abordado el régimen de prórrogas establecido en el art. 29.2 LCSP, alcanzando una conclusión que, en mi opinión, se deducía con bastante claridad del tenor de la norma: que resulta posible que el órgano de contratación acuerde la prórroga del contrato prevista en los pliegos, aunque no haya tenido lugar el preaviso con la antelación de dos meses a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego se hubiera previsto un plazo de preaviso mayor, siempre que medie la aceptación expresa de la prórroga por el contratista.

A su vez, el Informe 42/24 de la JCCPE ha interpretado el párrafo tercero del art. 29.7 LCSP, en el siguiente sentido: i) este régimen particular previsto para los contratos menores de servicios únicamente resulta aplicable a los «contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras» y, en consecuencia, no es de aplicación a los contratos de servicios complementarios de contratos de obra tramitados mediante cualquier otro tipo de procedimiento de contratación; ii) para que resulte aplicable este régimen particular no basta su carácter complementario respecto al contrato menor de obras, sino que es precisa la concurrencia del resto de exigencias previstas en el párrafo tercero del art. 29.7 LCSP (cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 118 LCSP para los contratos menores; que su duración no exceda de treinta meses y que el exceso sobre el año de duración venga justificado exclusivamente por la duración del periodo de garantía establecida en el contrato de obras principal y los trabajos relacionados con la liquidación de dicho contrato principal), y iii) es posible tramitar un contrato menor de servicios como complementario de otro de obras (sea este adjudicado a través de un

contrato menor o a través de otro tipo de procedimiento) siempre que se cumplan los requisitos del art. 118 LCSP (valor estimado inferior a 15.000 euros) y del art. 29.8 LCSP (no tener duración superior a un año ni ser objeto de prórroga).

Sobre la duración de los contratos, en el ámbito académico, cabe destacar el artículo de S. JIMENO IGLESIAS, «La excepción al plazo de duración máximo de los contratos de servicios en la actual Ley de Contratos del Sector Público. Implicaciones de su utilización en la situación económico-financiera de determinadas prestaciones», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67, 2024.

Por otro lado, acerca de los *encargos a medio propio*, cabe traer a colación la STS 1205/2024, de 4 de julio (rec. de casación núm. 3044/2021), que aborda el problema de determinar cuándo cabe considerar que los poderes adjudicadores ejercen sobre el medio propio un «control análogo conjunto» al que ostentan sobre sus propios servicios (requisito previsto en el art. 32 LCSP), efectuando un repaso pormenorizado de la jurisprudencia del TJUE sobre la contratación *in house* (SSTJUE de 18 de noviembre de 1999, asunto C-107/98; de 11 de mayo de 2006, asunto C-340/04; de 19 de abril de 2007, asunto C-295/05; de 29 de noviembre de 2012, asuntos acumulados C-182/11 y C-183/11; de 18 de junio de 2020, asunto C-328/19; de 12 de mayo de 2022, asunto C-719/20, y de 22 de diciembre de 2022, asuntos acumulados C-383/21 y C-384/21).

También se ha ocupado del estudio de los requisitos de los encargos a medios propios J. L. DURÁN SÁNCHEZ, «El requisito de eficiencia en el uso del encargo a medio propio por las Administraciones públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68, 2024.

Finalmente, a nivel doctrinal, cabe destacar la publicación de la última edición de una de las obras de referencia en la materia, como lo es la elaborada por I. GALLEGO CÓRCOLES y E. GAMERO CASADO, *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tirant lo Blanch, 2024. Aparte de esta obra de carácter general y ya sobre subsectores más específicos pueden mencionarse los trabajos de J. M. GIMENO FELIU, *Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*, Marcial Pons, 2024; *id.*, «La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024; S. SOLDEVILA FRAGOSO, «Contratación pública y cuestiones prejudiciales: balance de un año en el TJUE», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2025; C. A. AMOEDO SOUTO, «El concepto de onerosidad en el derecho de los contratos públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 223, 2024, pp. 103-140; B. CAMARILLO CRUZ, «Los contratos públicos de energía como contratos incompletos bajo la perspectiva de la nueva economía institucional», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67, 2024; M. I. MÉNDEZ NÚÑEZ, «La contratación pública: evolución europea de una estrategia», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 128, 2024, pp. 243-273; M. T. PEIRÓ GARCÍA-MACHIÑENA, «Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor», *Revista Canaria de Administración Pública*,

núm. 4, 2024, pp. 135-156; A. C. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, *Contratación pública y partidos políticos. Análisis y aplicación práctica de la condición de poder adjudicador*, Aranzadi, 2025; C. DE GUERRERO MANSO, «Más de una década de compra pública de innovación en salud en España: estado de la cuestión y análisis de sus resultados», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 62, 2024.

## 3. RÉGIMEN DE RECURSOS

El régimen de impugnación de los actos recaídos en los procedimientos de adjudicación de contratos de sector público ha dado lugar a algunos pronunciamientos jurisprudenciales interesantes.

En primer lugar, sobre el siempre complejo problema de la *legitimación activa*, la STS 317/2024, de 27 de febrero (rec. de casación núm. 7921/2020) ha fijado doctrina casacional en el sentido de que los colegios profesionales —en el caso examinado, el recurso había sido interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos— gozan de legitimación *ad procesum* para entablar acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de pretender la anulación de resoluciones de convocatoria de licitaciones sometidas a la aplicación de la LCSP, referidas a la prestación de servicios profesionales, en los supuestos en los que la actuación administrativa afecte a los intereses profesionales de los colegiados y cuando la acción procesal repercuta directamente o redunde en beneficio del interés colectivo del propio sector profesional, al entablarse con la finalidad de la protección de intereses colectivos o generales, vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, así como cuando traten de evitar un perjuicio o menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión.

Por otro lado, acerca del *recurso especial en materia de contratación*, se han dictado tres sentencias que merece la pena destacar.

En cuanto al ámbito del recurso especial, la STS 840/2024, de 16 de mayo (rec. de casación núm. 1648/2021), se ha pronunciado sobre la DT 1.ª de la LCSP. Así, ha de diferenciarse entre los contratos susceptibles de recurso especial en materia de contratación y los actos susceptibles de dicho medio de impugnación. Efectuada esta distinción, concluye el TS que cuando la DT 1.ª, apartado 4, de la LCSP, afirma que, en los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta ley podrá interponerse este recurso especial «contra actos susceptibles de ser recurridos en esta vía», siempre que se hayan dictado con posterioridad a su entrada en vigor, lo que hace es ampliar el ámbito de este recurso a determinados actos que conforme a la nueva ley pueden ser recurridos por este cauce especial, pero mantiene inalterado el ámbito de los contratos a los que se aplica.

Mucho más relevante en cuanto a sus efectos prácticos es la STS 215/2025, de 3 de marzo (rec. de casación núm. 7083/2021), que se pronuncia sobre el lugar de presentación del recurso especial, fijando los siguientes criterios:

i) En lo que se refiere al lugar de presentación del recurso especial en materia de contratación, lo establecido en el art. 18.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, encontraba respaldo en el precepto de rango legal al que servía de desarrollo (art. 44.3 TRLCSP de 2011); pero aquella norma reglamentaria no resulta conciliable con el precepto legal sobrevenido (art. 51.3 LCSP de 2017) que, en este concreto punto, fija una regla sustancialmente distinta a la de la regulación legal anterior, permitiendo de forma amplia la presentación del recurso especial en cualquiera de los lugares establecidos en el art. 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

ii) En consecuencia, en la medida en que lo dispuesto en el art. 18.1 del Real Decreto 814/2015 no resulta compatible con los preceptos de la LCSP, en particular con el citado art. 51.3, el precepto reglamentario debe entenderse derogado en virtud de la disposición derogatoria de la propia LCSP.

iii) Como vestigio de la regulación anterior, el art. 51.3 LCSP establece en su párrafo segundo que cuando los escritos se presenten en registros distintos a los del órgano de contratación o el órgano competente para la resolución del recurso, «deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible». Ahora bien, aceptando que esa carga de comunicar la interposición del recurso al Tribunal Administrativo de Recursos recae sobre el propio interesado que lo promueve, si el recurso se presenta en plazo, el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de comunicación no puede traer como resultado que el recurso especial en materia de contratación sea considerado extemporáneo, pues, partiendo de que la regulación legal aplicable admite expresamente que el escrito de interposición se presente en cualquiera de los lugares a los que se refiere el citado art. 16.4 de la Ley 39/2015, la inadmisión del recurso por razón de extemporaneidad sería una consecuencia desmedida, contraria al principio de proporcionalidad, y vulneradora de lo dispuesto en el art. 51.3 LCSP.

Por último, cabe tener en cuenta la doctrina fijada por la STS 267/2025, de 11 de marzo (rec. de casación núm. 7303/2021), de la que resulta que: i) pese a que el art. 21.3 LJCA resulta equívoco cuando señala quién ha de ser parte demandada en los procesos en los que se impugnen las resoluciones de los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales, si en un proceso de esta índole la sentencia anula la resolución impugnada y luego se declara la imposibilidad de ejecutar la sentencia, la indemnización que el órgano jurisdiccional fije a favor del recurrente, al amparo del art. 105.2 LJCA, habrá de abonarla el órgano adjudicador del contrato, responsable de la ejecución de la sentencia, aunque no haya comparecido en el proceso, y ii) la indemnización fijada ex art. 105.2 LJCA se cuantificará atendiendo a las circunstancias del caso y a los concretos perjuicios sufridos por la parte que se ha visto privada de su derecho a la ejecución de sentencia.

Por su parte, la doctrina se ha ocupado profusamente del estudio del recurso especial en materia de contratación. En particular, cabe llamar la atención sobre los

trabajos de G. Saiz Ruiz, *Estudio práctico de los procedimientos de recurso especial en materia de contratación pública*, Aranzadi, 2024; A. Galán Galán (dir.), M. Vilalta Reixach y R. Gracia Retortillo (coords.), *Hacia un mejor control de la contratación pública local. Los tribunales administrativos de recursos contractuales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024; G. Benetti y A. Araújo Bárcelo, «El control de las modificaciones contractuales a través del recurso especial en materia de contratación: análisis de resoluciones administrativas recientes en las que se restringe sustancialmente la legitimación de los recurrentes», *Actualidad Administrativa,* núm. 3, 2025; G. B. Sola Rodríguez, «La falta de autotutela ejecutiva de los tribunales administrativos contractuales ¿una falla en el derecho de los licitadores a un recurso eficaz y útil?», *Actualidad Administrativa*, núm. 3, 2025; M. E. López Mora, *Recurso especial en materia de contratación. Doctrina recurrida y recurrente*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2025. También en relación con el régimen de recursos, si bien no centrado específicamente en el recurso especial, debe mencionarse el artículo de T. Cano Campos, «Las consecuencias de la declaración de invalidez de los contratos públicos: del enriquecimiento a la restitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024.

Por último, puede señalarse que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha publicado su Memoria de Actividades correspondiente a los años 2022 a 2024, en la que se destacan sus resoluciones más relevantes de estos últimos ejercicios (entre las cuales, personalmente, creo procedente resaltar la Resolución núm. 793/2024, que recopila la doctrina del TACRC sobre los criterios de adjudicación sociales).

Mención aparte merece la determinación de cuál es la jurisdicción competente para conocer de las controversias que se planteen en relación con los contratos públicos, pues a lo largo del periodo analizado se han dictado dos importantes resoluciones por parte del TS —bastante discutibles— sobre esta cuestión.

Antes de examinarlas, conviene hacer mención del Informe 45/23 de la JCCPE, que concluye que las cuestiones que se planteen en relación con la resolución de un contrato privado celebrado por una entidad que tiene la consideración de poder adjudicador, pero no es una Administración pública, por la causa del art. 211.1.*g)* LCSP, son competencia del orden jurisdiccional civil. De la argumentación del citado órgano consultivo, cuya conclusión creo acertada, cabe destacar que «(r)esultando la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo de las modificaciones de los contratos privados de las entidades que tienen la consideración de poderes adjudicadores, pero no son Administraciones públicas, una atribución de excepción al régimen general aplicable al contenido y efectos de estos contratos, y excepcional igualmente respecto del régimen general de los arts. 1 y 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, su interpretación debe ser necesariamente restrictiva y limitada, por tanto, al acto de modificación. Ampliada tal atribución al acto de modificación contractual, no cabe hacer una interpretación extensiva a otros actos conexos como puede ser el acto de resolución, aun cuando el motivo de la impugnación esté basado en

los mismos preceptos legales de Derecho administrativo que permiten la impugnación contractual».

Hecha esta referencia, podemos pasar a efectuar un análisis, breve pero crítico, del ATS 8/2024, de 27 de junio, de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del art. 42 LOPJ, y la STS 275/2025, de 19 de febrero, de la Sala de lo Civil (rec. de casación núm. 7776/2022).

El ATS 8/2024 resuelve un conflicto negativo entablado entre el Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de Vigo y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vigo, acerca de la reclamación de reequilibrio económico (fundada en el régimen especial establecido en el art. 34.4 del Real Decreto-ley 8/2020) de un «contrato de concesión de gestión de instalación deportiva» adjudicado por una sociedad mercantil pública (CUSA), participada mayoritariamente por entidades públicas (la Universidad de Vigo, el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, los Ayuntamientos de Vigo y Ourense, las Diputaciones Provinciales de Vigo y Ourense), además de por ABANCA. Dicha sociedad mercantil tiene la condición de poder adjudicador no Administración pública.

El auto parte de la consideración de que se trata de un contrato privado y, por ello, «una primera aproximación a la cuestión planteada permitiría entender que las acciones ejercitadas [...] se refieren a los efectos del contrato, por lo que, habida cuenta de la naturaleza privada de este, podría considerarse competente la jurisdicción civil». Sin embargo, descarta esta posibilidad con base en los siguientes argumentos:

i) Se afirma lo que se impugna es una modificación del contrato, en tanto que la resolución de CUSA (confirmada en vía de recurso por el rector de la Universidad de Vigo) había acordado ampliar la duración del contrato por un periodo de dos años como medida de restablecimiento del reequilibrio económico del contrato. Esto se afirma a pesar de que, a renglón seguido, se reconoce que la acción ejercitada no se dirige contra una modificación contractual por incumplimiento de los arts. 204 y 205 LCSP ni por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación. Esto es irrelevante para el auto porque la demanda se apoya en una norma especial, de aplicación preferente sobre la ordinaria, como es el art. 34.4 del Real Decreto-ley 8/2020.

ii) La normativa aplicable es una norma especial de Derecho administrativo, no de Derecho privado.

iii) El acto administrativo impugnado es una resolución del rector de la Universidad de Vigo, universidad pública que forma parte del sector público y ostenta la condición de la Administración pública a los efectos de la LCSP. Y conforme a la legislación universitaria las resoluciones rectorales agotan la vía administrativa y son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A mi juicio, ninguno de estos argumentos resultan del todo convincentes ni justifican apartarse de la hipótesis original que se descarta por la Sala Especial de Conflictos de Competencia porque: i) que la norma aplicable sea de Derecho administrativo especial no es determinante del orden jurisdiccional competente, pues lo esencial a este respecto, conforme a los arts. 26 y 27 LCSP, ha de ser la naturaleza del contrato (privado, como

reconoce el auto) y la cuestión controvertida (sus efectos); ii) tampoco es relevante que contra la resolución de la sociedad mercantil quepa recurso administrativo ante la Administración de tutela, pues esto no convierte en «administrativo» un contrato que es «privado», y iii) en fin, porque no se trata de ninguna de las modificaciones contractuales que la LCSP reserva a la jurisdicción contencioso-administrativa y, por ende, cabe aplicar la regla general en virtud de la cual corresponden al orden civil las controversias sobre «los efectos y extinción de los contratos privados de las entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores» [art. 27.2.*a)* LCSP].

En todo caso, a pesar de las dudas expuestas, este es el criterio sentado por la Sala Especial de Conflictos de Competencia y a él habrá que estar en los casos en los que resulte de aplicación el art. 34.4 del Real Decreto-ley 8/2020.

Por su parte, la STS 275/2025, de la Sala 1.ª, declara que el conocimiento de las cuestiones que versen sobre el reequilibrio económico de los contratos de arrendamiento de locales de negocio sitos en aeropuertos, celebrados por AENA, S. M. E., S. A., corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En esta sentencia, la Sala de lo Civil del TS declara de oficio su falta de jurisdicción con base en los siguientes argumentos: i) que los contratos que AENA suscribe con los empresarios de restauración en los aeropuertos son contratos de concesión (con arreglo a la STS 317/2021, de 8 de marzo, de la Sala 3.ª); ii) que tratándose de un contrato de concesión «administrativa», conforme al art. 21.1 TRLCSP de 2011 corresponde el conocimiento de las controversias sobre sus efectos, cumplimiento y extinción al orden contencioso-administrativo, y iii) que el Auto 8/2024, de 27 de junio, de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo había declarado la competencia del orden contencioso en un caso que, a juicio de la Sala 1.ª, resultaba análogo al aquí examinado.

De nuevo, ninguno de estos argumentos resultan convincentes y mucho me temo que no tardaremos en ver un conflicto negativo de competencia cuando empiecen a presentarse las demandas contra AENA ante la jurisdicción contencioso-administrativa, porque desde luego hay argumentos para, al menos, poner en cuestión la conclusión alcanzada por la Sala de lo Civil, a saber: i) que si bien es cierto que la STS 317/2021 afirmó que este tipo de contratos no eran arrendamientos sino concesiones, esta naturaleza jurídica vino condicionada por circunstancias específicas del contrato analizado entonces y que parece que no se dan en los últimos contratos celebrados por AENA (*vid.*, en este sentido, la Resolución núm. 588/2022, de 19 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales); ii) que el caso resuelto por la sentencia se refiere a un contrato celebrado en 2019, por lo que no se rige por el TRLCSP de 2011, citado por el TS, sino por la LCSP de 2017; iii) que el caso resuelto por el ATS 8/2024 y el aquí examinado son distintos, tanto por la naturaleza de la sociedad mercantil contratante (AENA no tiene la condición de poder adjudicador, a diferencia de CUSA que, como se ha visto, sí la tiene) como por la normativa aplicable (aquí no estaba en juego el art. 34.4 del Real Decreto-ley 8/2020), por lo que el citado precedente de la Sala Especial de

Conflictos de Competencia tampoco aporta gran cosa al debate, y iv) porque AENA es una entidad que no tiene la condición de poder adjudicador y, por tanto, sus contratos son todos «privados» por definición [art. 26.1.*c)* LCSP] y corresponde al orden civil el conocimiento de «las cuestiones referidas a efectos y extinción de los contratos que celebren las entidades del sector público que no tengan el carácter de poder adjudicadores» [art. 27.2.*b)*].

## 4. LAS PARTES EN EL CONTRATO

Como se advertía al comienzo de este informe, entre las pocas novedades reseñables a nivel legislativo de este último año se halla la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2024, de agosto, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, en el primer párrafo del art. 71.1.*d)* LCSP, en relación con las *prohibiciones de contratar*. Con esta reforma se explicita que, a los efectos de acreditar la no concurrencia de la causa de prohibición de contratar, no basta con haber aprobado un plan de igualdad, en caso de que el licitador viniera obligado a ello por tener 50 o más trabajadores, sino que además es preciso que el citado plan de igualdad esté inscrito en el registro correspondiente. Con esto, se aclaran las dudas que habían surgido al respecto hasta la fecha.

Al hilo de esto, no pueden dejar de mencionarse las controversias que se están planteando en relación con la inscripción de los planes de igualdad, sobre todo en los casos de negativa de los sindicatos a su negociación (*vid.* en este sentido la STS 545/2024, de 11 de abril, de la Sala de lo Social, rec. de casación núm. 123/2023). E igualmente conviene destacar que en el procedimiento de registro de planes de igualdad el sentido del silencio administrativo, producido por el transcurso del plazo de tres meses desde que se solicitó la inscripción, es positivo, como ha tenido ocasión de declarar la STS 543/2024, de 11 de abril, de la Sala de lo Social (rec. de casación núm. 258/2022).

Además, no podemos hablar de las prohibiciones de contratar sin mencionar el magnífico artículo de C. Doncel Rodríguez, «La aplicación de prohibiciones de contratar derivadas de un incumplimiento del licitador o contratista en el ámbito de las Administraciones públicas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, 2024, pp. 165-190.

En el plano jurisprudencial, cabría mencionar la STJUE de 13 de marzo de 2025 (asunto C-266/22), que declara que el art. 3 TFUE (que atribuye a la Unión competencia exclusiva en materia de política comercial), en relación con el art. 2 TFUE, debe ser interpretado en el sentido de que se opone a que, a falta de un acto de la Unión que imponga o prohíba el acceso a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los *operadores de un tercer país* que no haya celebrado con la Unión un acuerdo internacional de los mencionados en el art. 25 de la Directiva 2014/24/UE, una entidad adjudicadora de un Estado miembro excluya a un operador económico

de tal tercer país en virtud de un acto legislativo adoptado por ese Estado miembro sin que haya sido facultado para ello por la Unión, siendo irrelevante a este respecto el hecho de que ese acto legislativo haya entrado en vigor después de la publicación del anuncio de licitación.

Y, en el plano consultivo, cabe destacar el Informe 44/23 de la JCCPE que se pronuncia en relación con la *solvencia técnica* exigible a las empresas de nueva creación, concluyendo que: i) en los contratos de suministros y de servicios sometidos a regulación armonizada no resulta posible establecer unas condiciones de solvencia técnica diferenciadas para las empresas de nueva creación y para el resto de empresas; ii) en los contratos de obras de cuantía superior a 500.000 euros resultará exigible para acreditar la solvencia que el empresario se encuentre clasificado como contratista de obras de los poderes adjudicadores, de acuerdo con el art. 77.1.*a)* LCSP; iii) en los contratos de suministros y de servicios sometidos a regulación armonizada y en los contratos de obras de cuantía superior a 500.000 euros divididos en lotes, las condiciones de solvencia deberán ir referidas al valor de cada lote, salvo si estamos en presencia de un solo contrato, bien por exigirlo los pliegos o bien por la existencia de ofertas integradores, y iv) si un lote no supera la cuantía para ser considerado sometido a regulación armonizada, en el caso de los contratos de suministros y de servicios, o los 500.000 euros en los contratos de obras, resultará de aplicación para el correspondiente lote lo previsto en los arts. 88.2, 89.1.*h)* y 90.4 LCSP, mientras que, si estamos en presencia de un solo contrato, bien por exigirlo los pliegos o bien por razón de la existencia de ofertas integradoras, la cuantía a considerar es la de la suma de los correspondientes lotes.

Por último, a nivel doctrinal, en relación con la solvencia de los licitadores, resulta de interés el trabajo de F. Luque Regueiro, «Integración de la solvencia con medios externos. ¿Es admisible si no se anunció en el DEUC? ¿Son medios externos las empresas del mismo grupo empresarial? La doctrina de las "ventajas compensatorias" asumida por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, septiembre de 2024, pp. 33-39. Y también, en relación con las partes en el contrato, cabe mencionar el artículo de G. Benetti, «¿Puede ofrecerse un trato diferenciado a los licitadores según tengan o no ánimo de lucro? Implicaciones de los últimos pronunciamientos del TJUE acerca de los contratos reservados», *Actualidad Administrativa*, núm. 3, 2024.

## 5. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN

### 5.1. Contenido de los pliegos: criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución

Si bien al comienzo de este informe se había acotado el objeto del mismo al periodo que comprende el año 2024 y el primer trimestre de 2025, lo cierto es que, dada la fecha

de entrega, estas líneas no estarían completas si no recogieran que la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, a través de su DF 12 ha incorporado un párrafo final al apartado 1 del art. 202 LCSP («Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético medioambiental o de otro orden»), en cuya virtud: «Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario».

Por otro lado, en relación con los *criterios de adjudicación* del contrato, la jurisprudencia del TS ha despejado varias cuestiones de no poca relevancia. Cabe comenzar citando la STS 968/2024, de 3 de junio (rec. de casación núm. 3073/2021). En esta sentencia se analiza la cuestión de qué incidencia puede tener la naturaleza del contrato mixto a la hora de proceder a la valoración de los distintos criterios a ponderar en la adjudicación del contrato. La sentencia concluye que solo resulta posible combinar los elementos previstos en las bases para las diversas prestaciones que integran un contrato mixto cuando tal posibilidad esté contemplada en las bases o se deduzca con claridad de ella, sin que en ningún caso la flexibilidad en la interpretación de los requisitos previstos en las bases para las diferentes prestaciones por parte de un licitador pueda otorgarle a este una ventaja competitiva al resultar imprevisible para el resto de aspirantes al contrato.

En segundo lugar, la STS 381/2024, de 5 de marzo (rec. de casación núm. 7797/2020) ha admitido la posibilidad de establecer en los pliegos umbrales de saciedad. Así, explica el TS que, cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe impedimento en la LCSP a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública.

También es importante resaltar que la STS 1362/2024, de 18 de julio (rec. de casación núm. 4379/2021), ha venido a resolver que la DA 41 LCSP («Se reconoce la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta ley») implica que la contratación de servicios de arquitectura tiene la consideración de prestación de carácter intelectual a los efectos de aplicar las especialidades contenidas en estos casos en la LCSP y, singularmente, lo dispuesto en el art. 145.4, párrafo 2.º, cuando establece que «en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar al menos el 51 por 100 de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas». Cuestión aparentemente sencilla, pero que había generado dudas interpretativas.

Finalmente, cabe dejar apuntado que las SSTS 1121/2024, de 25 de junio (rec. ordinario núm. 776/2023) y 1560/2024, de 3 de octubre (rec. ordinario núm. 755/2023), han declarado la nulidad del Real Decreto 667/2023, de 18 de julio, por el que se crean la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública. En la primera de ellas, se anula el inciso «más representativas a nivel estatal» del art. 3.1.*e)*.14.º, considerando que, siendo la Comisión un órgano de trabajo y no un órgano de representación institucional, no existe justificación alguna para emplear válidamente como criterio discriminatorio el criterio de la mayor representatividad sindical. La segunda de ellas declara la nulidad total del Real Decreto 667/2023 por omisión del trámite de audiencia a las organizaciones empresariales en el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria; ello por entender el TS que no se trata de una mera norma organizativa, sino de una disposición que, por su contenido, produce efectos jurídicos *ad extra* afectando al círculo de intereses de las organizaciones empresariales.

Por último, en relación con estas cuestiones, resultan recomendables los trabajos de A. Segura Martínez, «Los criterios sujetos a juicio de valor. El caballo de Troya de la contratación pública», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 22, 2024, pp. 118-136; M. Sáez Bascuñana, «De nuevo sobre la cláusula de arraigo: la exigencia de presencialidad en la contratación pública de servicios jurídicos en la era de la videollamada», en M. A. Recuerda Girela (dir.), *Anuario de Derecho Administrativo 2024*, Aranzadi, 2024; E. Lazarrabal Astigarraga, *Cláusulas con perspectiva de género en la contratación pública,* Atelier, 2024.

### 5.2. Especificaciones técnicas en los pliegos

Como es sabido, al definir las prescripciones técnicas en los pliegos, los órganos de contratación deben cuidarse de exigir especificaciones técnicas discriminatorias o que creen obstáculos injustificados para la concurrencia. Por ello, con arreglo al art. 126 LCSP, en los determinados casos en los que cabe admitir la referencia a marcas, materiales o fabricantes concretos, tal indicación debe ir acompañada de la mención «o equivalente».

Pues bien, a esta concreta cuestión se han referido dos sentencias del TJUE en el periodo objeto de análisis.

Por un lado, la STJUE de 24 de octubre de 2024 (asunto C-513/23), que concluye que el art. 42.3 de la Directiva 2014/24/UE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que exige que poderes adjudicadores añadan la mención «o equivalente» en todos los casos en los que las especificaciones técnicas que figuran en los pliegos estén formuladas por referencia a normas nacionales que traspongan normas europeas, incluidas normas armonizadas a los efectos del Reglamento (UE) núm. 305/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo, por el

que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción.

Por otro lado, la STJUE de 16 de enero de 2025 (asunto C-424/23), interpretando también el art. 42 de la Directiva 2014/24/UE, ha declarado que:

i) La enumeración, contenida en el art. 42.3 de la Directiva, de los métodos de formulación de las especificaciones técnicas es exhaustiva sin perjuicio de las normas técnicas nacionales obligatorias que sean compatibles con el Derecho de la Unión.

ii) Los poderes adjudicadores no pueden, sin añadir la mención «o equivalente», precisar, en las especificaciones técnicas de un contrato público de obras, de qué materiales deben estar construidos los productos propuestos por los licitadores, a menos que la utilización de un material determinado resulte inevitablemente del objeto del contrato, sin que pueda contemplarse ninguna alternativa basada en una solución técnica diferente.

iii) La obligación de proporcionar a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad a los procedimientos de contratación pública y la prohibición de crear obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia se incumplen necesariamente cuando un poder adjudicador descarta ciertas empresas o productos mediante una especificación técnica incompatible con lo dispuesto en el art. 42, apartados 3 y 4, de la Directiva.

### 5.3. Desarrollo de los procedimientos de adjudicación

Durante el periodo examinado, se han dictado varias resoluciones de interés acerca de la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicas.

En primer lugar, en relación con la *exclusión de licitadores*, la STJUE de 6 de junio de 2024 (asunto C-547/22) ha venido a declarar que es contraria al Derecho de la Unión una normativa o práctica jurisprudencial que niega por principio la posibilidad de que un licitador excluido ilegalmente de un procedimiento de contratación sea indemnizado por el perjuicio sufrido como consecuencia de la pérdida de oportunidad de participar en dicho procedimiento para obtener la adjudicación del contrato de que se trate.

También en relación con la exclusión, la STJUE de 26 de septiembre de 2024 (asuntos acumulados C-403/23 y 404/23) ha declarado que:

i) Los arts. 47 y 48 de la Directiva 2004/18/CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que excluye la posibilidad de que miembros iniciales de una UTE licitadora se retiren de la misma cuando venza el plazo de validez de la oferta presentada y el poder adjudicador solicite la prórroga de validez de las ofertas que le han sido presentadas, siempre que se demuestre, por una parte, que los miembros restantes de la UTE cumplen los requisitos definidos en los pliegos y, por otra parte, que

la continuación de su participación en el procedimiento de adjudicación en cuestión no supone un deterioro de la situación competitiva de los demás licitadores;

ii) Los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato y la obligación de transparencia deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prevé la ejecución automática de la garantía provisional constituida por un licitador a raíz de su exclusión de un procedimiento de adjudicación de un contrato público de servicios, aun cuando no se le haya adjudicado el servicio en cuestión.

Por otro lado, la STJUE de 13 de junio de 2024 (asunto C-737/22) ha declarado conforme al Derecho de la Unión una forma de gestionar las licitaciones de *contratos divididos por lotes* verdaderamente original. Afirma el TJUE que los principios de igualdad de trato y de transparencia del art. 18.1 de la Directiva 2014/24/UE no se oponen a que, en el marco de un procedimiento de licitación dividido en lotes, se adjudique un lote al licitador que haya presentado la segunda oferta económicamente más ventajosa, conforme a la regulación definida en los pliegos, siempre que este acepte entregar los suministros y efectuar las prestaciones relativas a dicho lote al mismo precio que el propuesto por el licitador que presentó la oferta económicamente más ventajosa y al que, por consiguiente, se adjudicó otro lote de mayor importe de dicho contrato.

Cambiando de tercio, acerca de la *relación que existe entre los procedimientos de licitación y el Derecho de la competencia*, procede traer a colación la STS 1400/2024, de 23 de julio (rec. de casación núm. 2205/2021). En ella, se concluye algo que podría parecer una obviedad, como es que no haber impugnado los pliegos en los que se admite la concurrencia en UTE a la licitación no impiden a un licitador alegar ni, en su caso, al órgano de contratación ni a los órganos jurisdiccionales constatar la existencia de una infracción del Derecho de la competencia con fundamento en las características particulares de la composición y ofertas de una concreta UTE.

En todo caso, de un tiempo a esta parte, cabe destacar que los problemas específicos que plantea la defensa de la competencia en relación con los contratos públicos han sido objeto de estudios de innegable interés como los de J. Guillén Caramés, «Las interrelaciones entre la contratación pública y el Derecho de la competencia: medidas de reacción ante conductas colusorias», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 235, 2024; A. M. Muñoz Pedraz, «La detección de las prácticas colusorias en el ámbito de la contratación pública», en M. A. Recuerda Girela (dir.), *Anuario de Derecho Administrativo 2024,* Aranzadi, 2024; J. Guillén Caramés y M. Hernando Rydings, *Retos de la contratación pública y del Derecho de la competencia*, Civitas, 2024.

De otra parte, los casos de *no formalización del contrato* o de *retirada de ofertas* han dado lugar a algunas resoluciones de interés. Así, la STS 199/2025, de 25 de febrero (rec. de casación núm. 6102/2021) señala que el art. 154.3 LCSP debe interpretarse, conforme al principio de buena administración, en el sentido de que, en aquellos supuestos en que la falta de formalización del contrato sea imputable exclusivamente al

adjudicatario, la Administración contratante o el poder adjudicador están habilitados para exigir al adjudicatario el importe del 3 por 100 del presupuesto base de licitación en concepto de penalidad, sin que proceda, por tanto, modular la cuantía económica de la compensación indemnizatoria, salvo que se aprecien circunstancias que determinen la concurrencia de rasgos culposos en la actuación de la Administración que justifiquen la no formalización del contrato público por el adjudicatario.

A su vez, el Informe 1/23 de la JCCPE (aprobado en la sesión de 2 de julio de 2024) explica que: i) el derecho del licitador a retirar su proposición al amparo de lo dispuesto en el art. 158.4 LCSP puede ejercitarse desde el momento en que la Administración contratante incumpla el plazo concedido para la adjudicación del contrato hasta el momento en que tenga lugar la adjudicación del contrato aunque dicha adjudicación se produzca de manera extemporánea; ii) no es posible ejercer el derecho de retirar una proposición al amparo del art. 158.4 LCSP una vez producida la adjudicación del contrato, y iii) en caso de que el adjudicatario de un contrato retire su proposición después de la adjudicación del contrato, se aplicará lo dispuesto en el art. 154.3 LCSP, incluso aunque se haya incumplido la obligación de adjudicar el contrato en el plazo establecido conforme al art. 158 LCSP.

En semejante sentido en relación con esta cuestión se pronuncia el Informe 5/23 de la JCCPE (aprobado también en la sesión de 2 de julio de 2024), en el que, a lo ya dicho sobre la retirada de ofertas, además se añade que: i) la retirada injustificada de las propuestas de todos los licitadores es un supuesto que permite la aplicación del art. 168.*a)*.1.º LCSP y, en consecuencia, el empleo del procedimiento negociado sin publicidad; ii) el supuesto de retirada injustificada de todas las ofertas no se ajusta a ninguna de las tres categorías especificadas legalmente de «ofertas inadecuadas» o de «ofertas irregulares o inaceptables», sino al supuesto de no presentación de ofertas, y iii) la STJUE de 16 de junio de 2022 (asunto C-376/21) autoriza a invitar a un único operador económico al procedimiento negociado sin publicidad, sin perjuicio de la posibilidad siempre existente de invitar a varios candidatos al procedimiento.

Cabe también hacer referencia al Informe 46/24 de la JCCPE, que aclara diversas cuestiones en relación con la acreditación por parte del licitador adjudicatario del contrato de que está *al corriente de sus obligaciones tributarias*: i) en el procedimiento abierto no es necesario acreditar el alta en el IAE si se obtiene certificación emitida por el órgano competente conforme al Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio; ii) la acreditación puede hacerse mediante la presentación del certificado por el licitador o la obtención directa del mismo por los servicios del órgano de contratación con autorización expresa del licitador para ello, conforme al art. 95.1.*k)* LGT, y iii) en los procedimientos abierto simplificado y simplificado abreviado regulados en el art. 159 LCSP debe acreditarse esta circunstancia de estar al corriente de las obligaciones tributarias en los mismos términos que en el procedimiento abierto, con la especialidad de que el plazo para la presentación del certificado por el licitador será de siete días conforme al art. 159.4.*f)* LCSP.

Finalmente, a una consulta relativa a los *contratos basados celebrados por una entidad local* responde el Informe 5/24 de la JCCPE, del que cabe extraer dos conclusiones: i) El art. 154 LCSP exige la publicación trimestral por parte del órgano de contratación de la entidad local de los contratos basados celebrados al amparo de un acuerdo marco durante dicho trimestre, y ii) que la perfección de los contratos basados celebrados por una entidad local se produce por la adjudicación de los mismos, sin que resulte necesaria la formalización posterior y, desde ese momento, puede procederse a su ejecución, sin perjuicio de la obligación de publicar los contratos conforme a lo dispuesto en el art. 154 LCSP.

### 5.4. Otras cuestiones

Finalmente, resta por mencionar algunos informes de interés de la JCCPE sobre otras cuestiones relacionadas con los procedimientos de licitación de contratos públicos.

Así, en relación con los *acuerdos marco*, el Informe 14/23 de la JCCPE (aprobado en sesión de 2 de julio de 2024), a raíz de una consulta formulada por el Ayuntamiento de Madrid, examina la jurisprudencia comunitaria (SSTJUE de 19 de diciembre de 2018, asunto C-216/17; de 17 de junio de 2021, asunto C-23/20, y de 14 de julio de 2022, asuntos acumulados C-274/21 y C-275/21) y concluye que: i) el valor máximo estimado de un acuerdo marco, calculado conforme al art. 101.13 LCSP, operará como límite de los contratos basados a celebrar al amparo del mismo, cuyo exceso determinará la extinción por cumplimiento del acuerdo marco, circunstancia que se producirá igualmente si se alcanza su duración máxima; ii) no obstante, un poder adjudicador puede adjudicar un nuevo contrato basado en un acuerdo marco cuyo valor estimado haya sido alcanzado, siempre que la adjudicación de dicho contrato no dé lugar a una modificación sustancial del acuerdo marco, en los términos del art. 205.2.*c)* LCSP, y iii) conforme a lo dispuesto en el art. 222 LCSP, antes de que se supere el importe del valor estimado, resulta posible modificar un acuerdo marco de acuerdo con las reglas generales que disciplinan la modificación de contratos contenidas en los arts. 203 a 207 LCSP. En esta misma línea, se pronuncia también, con algunos matices adicionales, el Informe 21/24 de la JCCPE.

Por otro lado, en cuanto al *procedimiento de emergencia* previsto en el art. 120 LCSP, el Informe 8/24 de la JCCPE explica que cuando una norma estatal o autonómica con rango de ley prevea la aplicación de la tramitación de emergencia en el marco de las medidas adoptadas para afrontar determinadas necesidades públicas, su función debe ser especificar una situación concreta dentro de las reconocidas en el art. 120 (acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afectan a la defensa nacional), pero sin suponer la inclusión de una situación adicional a las previstas a dicho artículo ni poder excepcionar en su aplicación los requisitos generales que en dicho artículo se enumeran. En todo caso, aun mediando previsión legal específica,

la JCCPE considera que la tramitación de emergencia deberá justificarse en cada caso, debiendo cumplirse las condiciones y límites previstos en el art. 120 LCSP. En el fondo, como pone de manifiesto la JCCPE en su informe, la cuestión trasciende la normativa española, por lo que las normas con rango de ley especiales que prevean la tramitación de urgencia habrán de ajustarse a los criterios de aplicación de la normativa de la UE en materia de contratación pública.

También debe, en este punto, citarse que la STC 44/2025, de 12 de febrero, ha reconocido el carácter básico, al amparo del art. 149.1.18 CE, de las disposiciones del art. 50 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), en relación con las especialidades aplicables en la *tramitación de urgencia* de los contratos y acuerdos marcos financiados con fondos del citado PRTR.

En fin, a nivel doctrinal, en relación con la preparación y adjudicación de contratos, pueden destacarse los trabajos de D. Gordo Cano, «Los sistemas de racionalización de la compra en el ámbito local», y de F. J. Vázquez Matilla, «Los concursos de proyectos como herramienta para contratar soluciones digitales para entidades públicas», ambos en M. A. Recuerda Girela, *Anuario de Derecho Administrativo 2024*, Aranzadi, 2024; E. Arribas Reyes, «Acción colectiva, corrupción e integridad en la contratación pública. La experiencia española de implementación de los pactos de integridad como complemento al derecho y las políticas públicas anticorrupción», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024; M. García Fernández, «La institucionalización de la eficiencia en el sistema de contratación pública: especial referencia a la planificación», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68, 2025; L. Fuertes Giné, «La compra pública de innovación en el sector de la salud. Profundizando en la fase de planificación y en los *technology readiness levels* (trl)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 62, 2024, pp. 97-133.

## 6. EFECTOS, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN

### 6.1. Cumplimiento y ejecución

La fase de ejecución de los contratos es una de las áreas más problemáticas de la contratación pública. Así lo ha venido a poner de relieve el *Informe Anual de Supervisión 2024* de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). En sus conclusiones, se afirma que la ejecución y cumplimiento de los contratos es una fuente consolidada de inseguridad jurídica que, lejos de irse resolviendo, plantea cada vez más dudas, ante lo cual el citado órgano recomienda abrir un proceso urgente de reflexión acerca de las dificultades interpretativas que origina la LCSP para abordar, a continuación, una mejora en la regulación.

Dicho esto, uno de esos ámbitos en los que cabe advertir estas dudas interpretativas es, precisamente, el relativo al *pago del precio* en los contratos públicos. En este campo, durante este periodo objeto de análisis se han dictado una serie de sentencias de interés que es preciso reseñar.

Así, la STS 877/2024, de 21 de mayo (rec. de casación núm. 2524/2021) ha señalado que los contratos cuyo objeto está constituido por prestaciones continuadas, duraderas o de tracto sucesivo (en el caso analizado se trataba de un contrato de gestión del servicio municipal de abastecimiento y saneamiento de aguas), el plazo de prescripción de la acción tendente a reclamar el pago del precio es el de cuatro años previsto en el art. 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, siendo el *dies a quo* la fecha en la que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o el día en que pudo ejercitarse la acción, sin que pueda pretenderse computar el plazo a partir de la liquidación definitiva del contrato o de su resolución.

A su vez, la STS 1206/2024, de 4 de julio (rec. de casación núm. 5545/2021) ha fijado doctrina en el sentido de que el cómputo de los intereses de demora por el pago tardío de la revisión de precios en un contrato administrativo de obras (regido por el TRLCAP) se practicará considerando como *dies a quo* el siguiente al vencimiento del plazo de dos meses contado desde la fecha de expedición por el director de la obra de las certificaciones parciales y, como *dies ad quem*, aquel en que el contratista reciba efectivamente la cantidad debida y, en caso de pago mediante transferencia bancaria, el día del ingreso en la cuenta designada a tal fin por el acreedor.

También en relación con los intereses, resulta relevante la STS 439/2024, de 12 de marzo (rec. de casación núm. 7873/2020), que distingue entre el Mecanismo y Fondo de Pago a Proveedores, creado por Real Decreto-ley 4/2012, y el Fondo de Liquidez Autonómico, creado por Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio. Expuestas las diferencias entre ambos regímenes, concluye que, en un supuesto en el que el pago se realiza con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico, no es conforme a derecho atribuir a dicho pago la consecuencia de exención de intereses (característica del mecanismo de pago a proveedores). A juicio del TS, el pago de certificaciones de obra con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico no comporta la renuncia *ex lege* al cobro de intereses, ni antes ni después de su inclusión como compartimento dentro del Fondo de Financiación a las CCAA (por Real Decreto-ley 17/2014).

Puede también citarse la STS 1329/2024, de 9 de julio (rec. de casación núm. 5610/2021), que ha reiterado la jurisprudencia de la Sala 3.ª en relación con la *cesión de créditos*, en el sentido de que «hasta que la Administración no constata la correcta ejecución de la prestación del contrato por parte del contratista no surge el llamado derecho de cobro y, por ende, carece de efecto traslativo la cesión de un derecho de crédito frente a la Administración hasta que no se consolida el derecho de cobro».

Por último, ligado al pago del precio, no podemos dejar de mencionar la importantísima STS 328/2025, de 18 de marzo (rec. de casación núm. 8024/2021), que se pronuncia sobre una cuestión que ha sido ampliamente debatida en la práctica forense

como es la de si, en el marco de un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración a resultas del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones públicas (art. 217 TRLCSP 2011 y actual art. 199 LCSP), deben aplicarse los requisitos que la LJCA exige con carácter general para las medidas cautelares (*periculum in mora* y ponderación de los intereses concurrentes) o si, por el contrario, estos requisitos quedan desplazados por la legislación especial de contratos del sector público. Pues bien, el TS, se ha decantado por esta segunda opción, fijando como doctrina casacional que «el régimen regulatorio de las medidas cautelares en el ámbito de la contratación administrativa, cuando concurra el presupuesto referido a la utilización del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones públicas, establecido en dicha disposición, en cuanto a su consideración de *lex specialis*, debe aplicarse de forma imperativa por el órgano judicial competente para resolver el incidente cautelar, que deberá adoptar la medida cautelar positiva de pago inmediato de la deuda, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última, lo que comporta el desplazamiento del régimen general de medidas cautelares previsto en los arts. 129 y 130 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Finalmente, en relación con el cumplimiento de los contratos, debe hacerse también referencia a la *responsabilidad por vicios ocultos en los contratos de obras*, pues de ella se ha ocupado la STS 666/2024, de 18 de abril (rec. de casación núm. 2450/2021). Concluye el TS que el art. 219 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (en sentido similar, el vigente art. 244 LCSP 2017) no se opone a que la Administración, dueña de la obra, declare la responsabilidad solidaria de aquellos agentes intervinientes en la ejecución de la obra (el contratista, el arquitecto redactor del proyecto constructivo y el director de ejecución de la obra), en aquellos supuestos en que la construcción se arruine con posterioridad a la expiración del plazo de garantía, si los defectos o deterioros en la construcción se deben a causas imputables a los diferentes agentes, sin que a estos efectos quepa imponer a la Administración el deber jurídico de deslindar la responsabilidad atribuible a cada uno de ellos, cuando de la valoración razonada de la prueba practicada, se desprenda que no es posible determinar el alcance de la responsabilidad que corresponde a cada uno de ellos.

### 6.2. El problema de la ejecución de obras no previstas y su pago

Dentro de las cuestiones que pueden surgir dentro de la fase de ejecución del contrato, la jurisprudencia durante el periodo analizado ha tenido ocasión de pronunciarse, en al menos dos ocasiones, sobre los problemas que plantea la ejecución de obras no previstas inicialmente en el contrato.

Así, la STS 183/2025, de 24 de febrero (rec. de casación núm. 6295/2021), ha declarado que, como regla general, la realización de obras no previstas en el contrato y

sin que haya mediado la aprobación de modificado alguno sitúa aquellas obras fuera del ámbito de la normativa reguladora de los contratos administrativos; de manera que, sin perjuicio de que se formulen reclamaciones relativas a su retribución y al eventual devengo de intereses de demora, a fin de evitar el inaceptable resultado de su enriquecimiento injusto, tales reclamaciones no han de encontrar amparo ni cobertura en la legislación de contratos públicos, normativa esta que los propios intervinientes, contratista y Administración, habían eludido e incumplido.

Y, en fin, la STS 85/2025, de 28 de enero (rec. de casación núm. 531/2023) se pronuncia sobre el supuesto en el que el contratista de buena fe continúa prestando el servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificado alguno. En estos casos, la jurisprudencia considera que el contratista no puede verse perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, por lo que debe considerarse que la realización de tales servicios tiene carácter contractual. Afirmado lo anterior, en cuanto al devengo de los intereses de demora, debe resultar aplicable a estos supuestos el art. 216.4 TRLCSP de 2011 (actual art. 198.4 LCSP), de manera que, no habiendo controversia en cuanto a que las facturas fueron efectivamente presentadas, el cómputo de los intereses de demora se inicia por el transcurso de treinta días desde que se formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago del principal.

En relación con el problema de la siempre controvertida contratación verbal, no pueden dejar de mencionarse los trabajos de A. Blanco Montañés, «Contratación verbal y buena fe: una visión crítica de la buena fe de los contratistas en la contratación verbal», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 130, 2024; I. Calatayud Prats, «La valoración de las prestaciones en la contratación verbal irregular de la Administración: valor de mercado, precio o enriquecimiento», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 66, 2024, pp. 182-235.

### 6.3. Resolución del contrato

Los conflictos derivados de la resolución de contratos también han dado lugar a importantes pronunciamientos en el periodo objeto de análisis.

En primer lugar, en relación con el *procedimiento para la resolución contractual*, la STS 138/2024, de 29 de enero (rec. de casación núm. 1028/2021), ha declarado que se trata de un procedimiento autónomo y que, en defecto de plazo de caducidad específico establecido en la legislación especial aplicable, habrá que estar a la regulación supletoria establecida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta doctrina jurisprudencial debe verse completada con el criterio fijado en la STS 1259/2024, de 11 de julio (rec. de casación núm. 4289/2021), en la que el Alto Tribunal ha considerado que el procedimiento de resolución de contratos está sometido

a las normas vigentes en el momento en que se tramita el procedimiento, y no en el momento de iniciarse el expediente de contratación.

Con todo, debe llamarse la atención acerca del hecho de que el art. 212.8 LCSP, que regula el plazo de caducidad de los expedientes de resolución contractual, solo es aplicable al sector público estatal pero no a los contratos suscritos por las comunidades autónomas o por las entidades locales, en virtud de lo dispuesto en la STC 68/2021, de 18 de marzo, FJ 7.ºC)*c)*.

También en relación con la normativa general sobre la resolución de contratos, cabe hacer alusión al Informe 16/23 de la JCCPE (aprobado en sesión de 21 de marzo de 2024), que se ha pronunciado acerca de la *incautación de la garantía definitiva* con motivo de la resolución del contrato. El citado órgano consultivo concluye que de acuerdo con el art. 213.3 LCSP, en los casos de resolución contractual por incumplimiento del contratista procede exigir el pago del importe de la garantía definitiva cuando esta se ha constituido mediante retención en el precio del contrato, con independencia de que no existan daños y perjuicios o de que los existentes sean inferiores al importe retenido.

Por otro lado, en relación con la *resolución de contratos de obras*, la STS 513/2024, de 21 de marzo (rec. de casación núm. 6377/2020), ha interpretado el art. 220.*c)* LCSP 2007 [actual art. 245.*c)* LCSP 2017], en el sentido de que la resolución del contrato en este supuesto exige la concurrencia de dos requisitos de carácter objetivo: i) la suspensión de las obras durante más de ocho meses, y ii) que la suspensión haya sido acordada por la Administración. No obstante, advierte el TS que la aplicación de este precepto ha de ser casuística, con atención a las singulares circunstancias que hayan rodeado a la suspensión de la concreta obra de que se trate y, entre ellas, las relativas a quien fue imputable la paralización.

Y, a su vez, la STS 2034/2024, de 23 de diciembre (rec. de casación núm. 5249/2021) ha venido a fijar un criterio de utilidad para interpretar la previsión del art. 276 LCSP. En este sentido, se reconoce que, en los casos de resolución del contrato de concesión de obras por insolvencia del contratista, el acreedor con hipoteca sobre la concesión inscrita en el Registro de la Propiedad que reúna con los requisitos legalmente establecidos está legitimado para reclamar a la Administración el depósito a su disposición de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración debiera abonar al concesionario conforme a lo previsto en el art. 280 LCSP.

De otra parte, en cuanto a la *resolución de los contratos de servicios*, la STS 36/2025, de 20 de enero (rec. de casación núm. 5494/2021), fija como respuesta a la cuestión de interés casacional que los apartados 1 y 3 del art. 215 del TRLCAP no son incompatibles ni excluyentes, de manera que los conceptos resarcitorios que en uno y otro se contemplan pueden concurrir y resultar de aplicación en un mismo caso. Así, el art. 215.1 TRLCAP establece que la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos

por la Administración. Por tanto, si al tiempo de la resolución del contrato concurre alguno de los supuestos que enumera el art. 215.1 resultará procedente el abono que corresponda, sin que pueda ser excluido por el solo hecho de que también deba abonarse al contratista la indemnización que se contempla en el art. 215.3. En este punto, debe llamarse la atención acerca de que la regulación del art. 215 TRLCAP se contempla hoy en el art. 313.3 LCSP, si bien con ciertas variaciones.

Para finalizar, en relación con la resolución contractual, el ámbito doctrinal, es digno de mención el artículo de J. F. Fernández García, «La desvinculación del concesionario y el traspaso del riesgo operacional a la Administración pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 224, 2024, pp. 243-269.

### 6.4. Modificación del contrato

En materia de modificaciones contractuales, el TJUE ha dictado dos sentencias dignas de mención.

La primera de ellas es la STJUE de 7 de noviembre de 2024 (asunto C-683/222). En esta sentencia se da respuesta a dos cuestiones prejudiciales planteadas por un tribunal italiano en relación con la modificación de un *contrato de concesión de autopistas*. Para el TJUE, el art. 43 de la Directiva 2014/23/UE debe interpretarse en el sentido de que:

*a)* No se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el poder adjudicador puede proceder a la modificación de una concesión durante su periodo de vigencia, en lo referente a la persona del concesionario y al objeto de la concesión, sin iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación de la concesión, siempre que esa modificación no esté comprendida en el art. 43, apartado 5, de la citada Directiva y el poder adjudicador haya expuesto las razones por las que consideró que no estaba obligado a iniciar tal procedimiento.

En este punto, es preciso indicar que, como es habitual, corresponde al juez nacional y no al Tribunal de Justicia determinar las cuestiones de hecho por lo que, en último término, corresponde al juez nacional apreciar si la modificación examinada se encuentra entre las comprendidas en el art. 43.5 de la Directiva. Ahora bien, la sentencia da algunas pautas al órgano jurisdiccional italiano, que merece la pena indicar: i) que es el juez nacional el que debe comprobar si el motivo que conduce a la necesidad de modificar el contrato se encuentra en un incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, como parece desprenderse del planteamiento de la cuestión, y que, en tal caso, como resulta del considerando 76 de la Directiva, un incumplimiento de las obligaciones contractuales no puede justificar la modificación de una concesión durante su periodo de vigencia sin apertura a la competencia (apdo. 64); ii) que los cambios que afecten al capital social del adjudicatario, como un cambio en la composición del accionariado, no constituyen una modificación en el sentido del art. 43.5 de la Directiva

(apdos. 68 y 69), y iii) que la modificación será «sustancial» cuando tenga como resultado una concesión materialmente diferente, en cuanto a su carácter, de la celebrada en un principio (apdos. 70 a 72).

*b)* Tampoco se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el poder adjudicador puede proceder a la modificación de una concesión durante su periodo de vigencia sin haber evaluado la fiabilidad del concesionario, cuando dicha modificación no esté comprendida ni en el art. 43.1, párrafo 1.º, letra *d)*, inciso ii), ni en el art. 43.5 de la Directiva. A tal efecto, corresponde a cada Estado miembro determinar las normas que permitan al poder adjudicador reaccionar cuando el concesionario haya incurrido o se sospeche que ha incurrido en incumplimiento contractual grave durante la ejecución de la concesión que ponga en entredicho su fiabilidad,

La segunda sentencia que merece la pena destacar es la STJUE de 20 de marzo de 2025 (asuntos acumulados C-728/22 a C-730/22) que da respuesta a sendas cuestiones prejudiciales planteadas por el Consejo de Estado italiano en relación con la modificación de concesiones de servicios de gestión de juego. Concluye la sentencia que:

i) La Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, debe interpretarse en el sentido de que es aplicable *ratione temporis* a contratos de concesión que fueron adjudicados antes de su entrada en vigor y que fueron prorrogados mediante disposiciones legislativas que, en contrapartida, impusieron a los concesionarios afectados, en primer término, una obligación de pagar un canon mensual, cuyo importe se incrementó posteriormente; en segundo término, una prohibición de traspasar sus locales y, en tercer término, una obligación de aceptar esas prórrogas para ser autorizados a participar en cualquier procedimiento de nueva adjudicación de esas concesiones en el futuro, en caso de que esas disposiciones legislativas entraran en vigor después de la fecha límite de transposición de la Directiva 2014/23. En esta situación, los arts. 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no son aplicables.

ii) El art. 43 de la Directiva 2014/23 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el legislador nacional pueda unilateralmente prorrogar, mediante disposiciones legislativas entradas en vigor después de la fecha límite para la transposición de la Directiva 2014/23, la duración de la concesión de servicios y, con esa ocasión y en contrapartida, en primer término, incrementar el importe de un canon fijado a tanto alzado y debido por todos los concesionarios afectados, con independencia de su volumen de negocios; en segundo término, mantener una prohibición de traspasar sus locales y, en tercer término, conservar una obligación de aceptar esas prórrogas para que esos concesionarios queden autorizados a participar en cualquier procedimiento de nueva adjudicación de esas concesiones en el futuro, en caso de que estas modificaciones, consideradas conjuntamente, no cumplan los requisitos de aplicación del art. 43, apartados 1 y 2, de esta Directiva.

iii) Los arts. 5 y 43 de la Directiva 2014/23 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una interpretación o a una aplicación de normas legislativas inter-

nas, o a prácticas basadas en estas normas, que privan a la autoridad adjudicadora de la facultad de iniciar, a petición de un concesionario, un procedimiento administrativo dirigido a modificar las condiciones de explotación de la concesión de que se trate, cuando acontecimientos imprevisibles y ajenos a la voluntad de las partes influyen de modo significativo en el riesgo operacional, mientras esas condiciones persistan y durante el tiempo necesario para restablecer, en su caso, las condiciones de explotación iniciales de esa concesión.

Por último, no pueden finalizarse estas líneas relativas a la modificación contractual, sin mencionar los trabajos de S. SANTESTEBAN OROZ, «La ruptura del equilibrio económico-financiero del contrato», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2024: I. GALLEGO CÓRCOLES, «Covid 19 y reequilibrio de las concesiones: ¿son aplicables las teorías del riesgo imprevisible o *factum principis*?», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 192, 2024; J. TORNOS MAS, «Contratos concesionales y equilibrio económico. El riesgo imprevisible», *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, vol. 2, núm. 2, 2024, pp. 241-252.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 263-295
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.04*
ISSN: 1888-7392

# Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0003-4715-9062*

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0002-2887-4039*

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ
*Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda*
*Ayuntamiento de Girona*
*ORCID ID: 0000-0002-8408-0938*

**Palabras clave:** Haciendas locales; impuestos locales; Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

**Keywords:** Local finance; local taxes; property tax.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. PRINCIPIOS DE ORDENACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES.—3. INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES: 3.1. Ingresos tributarios: 3.1.1. Impuestos: 3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. 3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas. 3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. 3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. 3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. 3.1.2. Tasas: 3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. 3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas. 3.1.3. Contribuciones especiales. 3.2. Otros ingresos.—4. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS EN EL ÁMBITO LOCAL.

## 1. INTRODUCCIÓN

Como es costumbre en las diecisiete ediciones anteriores de este Informe, comenzamos lamentando la falta de progreso en la reforma del sistema de financiación de nuestras haciendas locales. 2024 no ha sido excepción y no se han tomado pasos en dirección a la modificación del sistema de financiación de las haciendas locales a pesar de que nuevamente la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha aprobado de modo unánime una declaración institucional solicitando la revisión del modelo de financiación local con fecha de 29 de octubre de 2024. El contenido de esta declaración es de acceso público en: *https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/DECLARACION%20FINANCIACION%20%20LOCAL.pdf.*

Sin perjuicio de ello, en 2024 se han producido algunos avances en materia de ingresos locales que tienen cierta relevancia, especialmente a través del impulso derivado de la actividad de nuestros tribunales de justicia. En este sentido, deben destacarse los pronunciamientos relativos a la exigencia de responsabilidad patrimonial al Estado legislador como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana por parte tanto de contribuyentes como de ayuntamientos, la exclusión de la consideración del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras como canon a efectos de la Directiva autorización, los pronunciamientos acerca de la cuantificación de determinadas tasas por la utilización privativa del dominio público o los pronunciamientos sobre la aplicación del principio de equivalencia en relación con las tasas por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos. Junto a estos pronunciamientos, también debe hacerse referencia algunas medidas adoptadas como consecuencia de situaciones de urgente y extrema necesidad que han afectado puntualmente a algunos de los impuestos locales.

## 2. PRINCIPIOS DE ORDENACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

No se han producido avances de relevancia en relación con los principios de ordenación de las haciendas locales en 2024. La ausencia de modificaciones normativas, como hemos señalado, ha determinado que la *FEMP haya vuelto a solicitar al Gobierno que proceda a la reforma del sistema de financiación local* partiendo de algunas premisas como son el establecimiento de fórmulas para garantizar la lealtad institucional con los entes locales en las modificaciones legislativas el establecimiento de una cláusula de garantía que obligue a la inclusión de memorias de costes y recursos que deban asignarse por las Administraciones cedentes cuando se impongan competencias a los entes locales; el establecimiento de la obligación de revisión del sistema de financiación cada cinco años, reforma del sistema de participaciones en los tributos del Estado; el establecimiento de mecanismos para asegurar el pago de las deudas por las comunidades autónomas; el mantenimiento y revisión de las figuras tributarias locales para mejorar su gestión y recaudación; la ampliación de la autonomía local respecto del sistema de ingresos; la

modificación del régimen de las tasas por ocupación del dominio público local por las empresas de suministros; la revisión de los beneficios fiscales; la sustitución del valor catastral por el valor de referencia; o la revisión del concepto de extraterritorialidad para la recaudación de ingresos públicos, entre otras.

En relación con la actividad de nuestros tribunales, apenas pueden citarse como relevantes en relación con los principios de autonomía local y suficiencia financiera las diversas sentencias en que el Tribunal Supremo (TS) ha analizado reclamaciones de responsabilidad patrimonial al Estado legislador interpuestas por ayuntamientos como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Así sucede en tres *SSTS de 9 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:4900, ECLI:ES:TS:2024:4901 y ECLI:ES:TS:2024:5021).* En todas ellas, los ayuntamientos recurrentes alegaban los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia financiera para sustentar la antijuridicidad del daño sufrido por las devoluciones derivadas de la declaración de la inconstitucionalidad del impuesto. El TS excluye que la autonomía financiera pueda verse afectada al tratarse de un tributo de exigencia potestativa y no obligatoria y, en relación con la suficiencia financiera, se descarta su afectación al no acreditarse el menoscabo económico que determinara que se hubiera comprometido el adecuado ejercicio de las competencias encomendadas a los ayuntamientos recurrentes. Sobre este aspecto, puede consultarse el trabajo de B. Sesma Sánchez, «El TS desestima la responsabilidad patrimonial instada por los ayuntamientos por los daños y perjuicios derivados de la inactividad del legislador y de la inconstitucionalidad del TRLRHL a propósito del IIVTNU», *Tributos locales*, núm. 171, 2024, pp. 14-29.

Por último, en relación con la actividad de la doctrina, debemos referirnos al núm. 64 de la revista *Cuadernos de Derecho Local*, monográfico dedicado a «La financiación de los gobiernos locales a examen», que cuenta con siete estudios de relevancia relativos a, entre otros, la reforma de las haciendas locales.

## 3. INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

### 3.1. Ingresos tributarios

#### *3.1.1. Impuestos*

##### 3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Durante el ejercicio 2024, no se han producido modificaciones legislativas relevantes en el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). Si bien, debemos destacar la prórroga de los beneficios fiscales en el ámbito del IBI establecidos en el Real Decreto-ley 20/2021 para la reparación de los daños producidos como consecuencia de las erupciones volcánicas en la isla de La Palma a través del *Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el*

*que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social.* Este Real Decreto-ley ha sido objeto de convalidación a través de la *Resolución de 23 de julio de 2024, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social* (*BOE* de 25 de julio de 2024).

En este sentido, para dicho ejercicio 2024, como ya expusimos en los *Anuarios de Derecho Municipal 2022* (p. 329) y *2023* (p. 274), la *Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023* (en adelante, LPGE 2023), y que fue prorrogada para el ejercicio 2024, no prevé la aplicación de coeficientes de actualización de los valores catastrales de acuerdo con el procedimiento previsto en el *art. 32.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario* (TRLCI).

Además, en este ejercicio 2024, debemos destacar las medidas fiscales adoptadas para paliar los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) que afectó a las Comunidades Autónomas de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Andalucía, Catalunya, Illes Balears y Aragón entre los días 28 de octubre de 2024 y 4 de noviembre de 2024. Nos referimos al *Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE de 6 de noviembre y corrección de errores de 20 de noviembre de 2024),* que fue convalidado por la *Resolución de 21 de noviembre de 2024, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE de 29 de noviembre de 2024).* También debemos mencionar el *Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024,* así como la *Resolución de 14 de noviembre de 2024, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se regula el procedimiento de compensación de los beneficios fiscales en las cuotas correspondientes al ejercicio 2024 del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y del Impuesto sobre Actividades Económicas, por los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE de 18 de noviembre de 2024).* En concreto, en estas normas se prevé una exención de las cuotas del IBI del ejercicio 2024 relativas a los bienes inmuebles urbanos, rústicos y de características especiales situados en los municipios enumerados en el Anexo del *Real Decreto-ley 6/2024* y que fueron dañados como consecuencia directa de la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA).

De hecho, durante este ejercicio, un aspecto tratado por la doctrina han sido los beneficios fiscales. A este respecto, se ha pronunciado la *Consulta vinculante de la DGT núm. V2530/2024, de 10 de diciembre*, que considera que la aplicación de la exención en el IBI a un bien inmueble que pertenece al Conjunto Histórico Artístico municipal no requiere que se trate de un inmueble con protección integral urbanística. Asimismo, la *Consulta vinculante de la DGT núm. V1948/2024, de 11 de septiembre*, determina que no goza de exención en el IBI un bien inmueble que se alquila por una sociedad a otra sociedad del mismo grupo para dedicarlo a centro educativo concertado, pues el titular del centro y el titular del inmueble deben coincidir. Asimismo, debemos destacar los trabajos de J. J. Polo Cañavate, «La pretendida exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los partidos políticos», *Nueva fiscalidad*, núm. 2, 2024, pp. 163-192; A. González Pelayo, «Cuestiones de actualidad en el régimen fiscal de la iglesia católica en IBI e ICIO», *Tributos locales*, núm. 167, 2024, pp. 9-32; B. Moreno Serrano, «A vueltas con los beneficios fiscales locales y las ayudas de Estado», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 3, 2024; D. Cabezuelo Valencia, «Ámbito de aplicación de la exención del IBI prevista en el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo: informe de la subdirección general de tributos locales de 29 de febrero de 2024 (consulta V0272-24)», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 6, 2024, pp. 145-148; D. Cabezuelo Valencia, «Tributos. IBI - Expediente de declaración de la exención del impuesto sobre bienes inmuebles de un bien inmueble declarado monumento histórico de interés cultural: Monumento histórico. Exención de impuestos», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 11, 2024.

En el plano de la doctrina administrativa, también resulta de interés la *Consulta vinculante de la DGT núm. V1627/2024, de 11 de septiembre*, que expone que, una vez notificada la liquidación del IBI correspondiente al periodo impositivo de alta del inmueble en el padrón catastral, las siguientes liquidaciones no tienen que notificarse individualmente.

Además, durante el ejercicio 2024, el TS ha admitido a trámite diversos recursos de casación relativos a la regulación del IBI. A este respecto, debemos incidir en el *ATS de 23 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:12793A)* que consiste en determinar si las sedes de los partidos políticos se encuentran o no exentas del IBI en aplicación de la interpretación de los arts. 9.2 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos y 15.3 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, ya que, según este último precepto, los bienes que sean titularidad de entidades sin fines lucrativos gozan de esa exención, salvo que se encuentren afectos a explotaciones económicas no exentas del impuesto sobre sociedades. Por su parte, la *Consulta vinculante de la DGT núm. V0398/2024, de 13 de marzo*, se ocupa de la construcción de una planta fotovoltaica en una finca rústica arrendada. En este supuesto, determina que dicho inmueble tributará como bien de características especiales (BICE) a partir del ejercicio siguiente a la fecha de otorgamiento de la autorización de puesta en funcionamiento, siendo el sujeto pasivo del impuesto el propietario de la planta.

Finalmente, debemos destacar diversos trabajos doctrinales publicados a lo largo del ejercicio 2024 en relación con este impuesto. En concreto, respecto de la fiscalidad de la vivienda en el IBI, debemos citar los trabajos de D. Ortiz Espejo, «Algunas medidas fiscales de apoyo a los jóvenes en relación al acceso a la vivienda: La cuenta vivienda y bonificaciones en el IBI», en A. Cubero Truyo y L. Toribio Bernárdez (dirs.), *La atención a la juventud en el sistema tributario: Medidas fiscales de apoyo directo o indirecto al colectivo joven*, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 587-604; A. Navarro García, «Capítulo l. La Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, y su impacto en el recargo del IBI para viviendas desocupadas de manera permanente», en J. F. Sedeño López (coord.) y G. Patón García (dir.), *Fiscalidad y economía circular: Sectores estratégicos de vivienda y transporte*, Atelier, 2024, pp. 21-42; C. Cuervo Fernández, «El arrendamiento de vivienda en el IBI: la legitimación del arrendatario para impugnar el impuesto», en C. Arranz de Andrés, C. de Pablo Varona, C. Ruiz de Velasco Punín (coords.) y J. E. Varona Alabern (dir.), *La fiscalidad del arrendamiento de vivienda y de otras figuras afines*, Aranzadi, 2024, pp. 415-454; M. Díez Simón, «Situación actual del recargo sobre viviendas desocupadas en el IBI tras la Ley por el derecho a la vivienda», en L. C. Mate Satué, E. Hernández Sáinz y M. T. Alonso Pérez (coords.), *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, Aranzadi, 2024, pp. 563-577; M. Crespo Garrido, «Criterios de valoración de los inmuebles en España para que la tributación efectiva se adapte al valor real de la vivienda: la inteligencia artificial como aliado», *La Ley Derecho de Familia: Revista jurídica sobre familia y menores*, núm. 41, 2024, pp. 103-149; C. Bilbao Contreras, «La cuantificación del impuesto sobre bienes inmuebles y la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», en C. Bilbao Contreras y C. de Lara Vences (dirs.), *Análisis de algunas cuestiones relevantes desde el derecho público y privado a raíz de la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, Colex, 2024, pp. 103-124; F. Hernández Guijarro y Á. J. del Blanco García, «Las bonificaciones fiscales aplicables a empresas en el impuesto sobre bienes inmuebles», en Á. M. Castellanos Cabezuelo y A. Bonet Juan (coords.), y A. Giménez Morera y A. Ortega Giménez (dirs.), *Derecho, economía, empresa e innovación docente*, Colex, 2024, pp. 25-32. Además de los anteriores, debemos destacar los trabajos de C. Banacloche Palao, «La naturaleza periódica del IBI y del IVTM como argumento para impugnar el impuesto sobre las grandes fortunas. El futuro de este impuesto tras su prórroga indefinida», *Tributos locales*, núm. 166, 2024, pp. 37-68; P. Ciruelos Lara, «La potencial sobrevaloración catastral de las instalaciones renovables y la prescripción del cobro del padrón del IBI en las rectificaciones de valor catastral con efecto retroactivo», *Tributos locales*, núm. 166, 2024, pp. 69-86; C. Lamoca Pérez, «Gravamen de inmuebles urbanos en IRPF: situaciones de doble imposición con Plusvalía municipal e IBI», *Carta tributaria. Revista de opinión*, núm. 115, 2024; P. Salinas y M. Vilalta, «Los ingresos municipales desde una perspectiva de género: una especial referencia al Impuesto sobre Bienes Inmuebles», *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, núm. 67, 2024, pp. 24-40; F. García Berro, «El incierto marco legal de los obligados tributarios de los impuestos locales: el caso de los obligados a soportar la repercusión del IBI», en C. Carbajo No-

GAL (coord.) y M. T. MATA SIERRA (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 181-204; D. CABEZUELO VALENCIA, «Tributos. División de la liquidación del IBI entre los copropietarios de un terreno rústico», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 8, 2024; E. GARRIDO PÉREZ, «¿Cuál es el alcance de la cotitularidad sobre un inmueble ante las obligaciones tributarias por IBI?», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 2, 2024; J. PAGÈS I GALTÉS, «La energía solar en el IBI», *Tributos locales*, núm. 168, 2024, pp. 13-31; A. SANZ CLAVIJO, «La discrepancia entre el registro de la propiedad y el catastro en cuanto a la titularidad de los derechos sobre bienes inmuebles gravables por el IBI», en C. CARBAJO NOGAL (coord.) y M. T. MATA SIERRA (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 229-257; J. M. UTANDE SAN JUAN, «El impuesto sobre bienes inmuebles: oportunidades y problemas», *Cuadernos de derecho local*, núm. 64, 2024, pp. 79-112; M. T. MORIES JIMÉNEZ, «La idoneidad del procedimiento de devolución de ingresos indebidos en el IBI mediando liquidaciones firmes afectadas por una alteración catastral: efectos en otros impuestos que configuren su base imponible sobre el valor catastral», *Nueva fiscalidad*, núm. 1, 2024, pp. 275-291; B. ANGLÈS JUANPERE, «La devolución de liquidaciones firmes del IBI», *Tributos locales*, núm. 167, 2024, pp. 77-94; E. RIVAS NIETO, «La congruencia entre la liquidación del IBI y la situación catastral del inmueble: STS 196/2019», en G. HORTAL JANER, M. VILLCA POZO, J. PAGÈS I GALTÉS, J. A. ROZAS VALDÉS y Á. URQUIZU CAVALLÉ (coords.), *Prácticas patológicas en la aplicación de los tributo*s, Marcial Pons, 2024, pp. 51-75; M. GARCÍA BONILLA, «El reflejo de la buena administración en la gestión compartida del IBI», en C. CARBAJO NOGAL (coord.) y M. T. MATA SIERRA (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 205-227; M. ESCLAPEZ ESCUDERO y M. GONZÁLEZ CUERVO, «Impuestos sobre bienes inmuebles. Valoración catastral», en M. ESCLAPEZ ESCUDERO y M. GONZÁLEZ CUERVO, *Imposición municipal, valoración y propuestas para una reforma*, Fundación Impuestos y Competitividad, 2024, pp. 195-248; J. L. BOSCH CHOLBI, «Matizaciones sobre las posibilidades de discutir el valor catastral al recibir la declaración de responsabilidad tributaria subsidiaria por deudas del IBI, impagadas por el contribuyente: STS de 1 de marzo de 2024, rec. núm. 9087/2022», *Revista técnica tributaria*, núm. 145, 2024, pp. 201-211.

### 3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas

En el ámbito del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) debemos comenzar refiriendo, al igual que en el caso del IBI, las diversas medidas adoptadas a través de Reales Decretos-leyes para dar respuesta a determinadas situaciones de urgente y extrema necesidad como han sido las derivadas de la DANA sufrida entre los meses de octubre y noviembre de 2024 y las derivadas de las erupciones volcánicas en la isla de La Palma. En este sentido, el citado *Real Decreto-ley 4/2024* viene a prorrogar durante 2024 en el ámbito del IAE los beneficios fiscales establecidos en el Real Decreto-ley 20/2021 para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstruc-

ción económica y social de la isla de La Palma. En relación con la DANA acontecida entre los meses de octubre y noviembre de 2024, el ya mencionado *Real Decreto-ley 6/2024* establece, en el ámbito del IAE, una reducción a las industrias de cualquier naturaleza, establecimientos mercantiles marítimo-pesqueros, turísticos y profesionales con locales de negocio o bienes afectos a la actividad se encuentren situados en los municipios incluidos en su ámbito de aplicación que hayan sido objeto de realojamiento o hayan sufrido un cierre temporal como consecuencia de la DANA. La reducción se prolonga durante el tiempo en que la actividad haya cesado hasta su reinicio en condiciones de normalidad. En el caso de que la gravedad de los daños determinara el cese en el ejercicio de la actividad, se considerará que este cese surte efectos desde el 31 de diciembre de 2023. Como ya hemos señalado, la *Resolución de 14 de noviembre de 2024, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local*, regula el procedimiento de compensación de los beneficios fiscales en las cuotas del IBI y el IAE por los daños causados por esta DANA.

También debe destacarse que el *Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social,* incluía una previsión por la que se modificaba el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las Tarifas y la Instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas con efectos desde 1 de enero de 2025. Esta modificación implicaba la inclusión de los artistas de arte sacro dentro del grupo 861 de la sección segunda de las Tarifas del Impuesto. No obstante lo anterior, como ya hemos señalado, este Real Decreto-ley ha sido derogado mediante la *Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados.*

En relación con la gestión del IAE, deben destacarse la *Orden HAC/1506/2024, de 26 de diciembre, sobre delegación de la inspección del Impuesto sobre Actividades Económicas y por la que se modifica la Orden HFP/147/2022, de 2 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros* y la *Resolución de 31 de mayo de 2024, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica el plazo de ingreso en periodo voluntario de los recibos del Impuesto sobre Actividades Económicas del ejercicio 2024 relativos a las cuotas nacionales y provinciales y se establece el lugar de pago de dichas cuotas.*

En relación con la actividad de nuestros tribunales en materia del IAE, debemos comenzar destacando la *STS de 3 de junio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3042)* que reproduce la doctrina de la STS de 30 de mayo de 2023 a la que hicimos referencia en la edición de 2023 de este *Anuario* (pp. 277-278).

Mucho más volumen de actividad ha tenido la AN durante 2024. En primer lugar, en la *SAN de 12 de enero de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:230),* se estudia un supuesto en el cual se derivaron liquidaciones del IAE para una entidad aseguradora en relación con diversas oficinas ubicadas en un municipio. La entidad alegaba que no procedía la

liquidación del IAE en la medida en que las oficinas estaban explotadas por agentes de seguros cuya relación con la entidad era mercantil, no laboral. La AN analiza el supuesto, confirmando la mercantilidad de la relación entre los agentes de seguros y la entidad aseguradora que excluye que se pueda liquidar el IAE a la entidad en relación con las oficinas que no son propias, sino explotadas por otro empresario como es el agente de seguros.

En la *SAN de 16 de enero de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:222)* se analiza un supuesto en que se plantea el momento en que debe entenderse que se produce el cese en la actividad en un supuesto en que se rectificó por parte de una empresa recurrente la fecha de cese en la actividad para fijarla en un momento anterior a la declarada inicialmente. La empresa recurrente consideraba que la fecha del cese en la actividad a efectos del IAE debería fijarse en el momento en que se produce el despido de los trabajadores empleados para la producción de la empresa, se dejan de adquirir materias primas y se finaliza la actividad material de la empresa. Frente a ello, la Administración tributaria no aceptó la rectificación de la declaración inicial al no considerar suficientemente acreditado dicho cese en la fecha anterior. La AN comparte la posición de la Administración tributaria al no haberse aportado prueba en contrario suficiente frente a lo declarado inicialmente, considerando lo declarado en el primer momento como cierto para la empresa recurrente en aplicación de lo previsto en el art. 108 LGT. De modo similar, en la *SAN de 16 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:6761)* se excluye la rectificación de la autoliquidación del IAE relativa al volumen de operaciones en tanto el contribuyente no logra destruir la presunción de certeza de la autoliquidación previa.

En la *SAN de 27 de junio de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:3580)* se analiza un caso en el cual la rectificación se realizó de oficio por la Administración tributaria que procedió a encuadrar a un contribuyente en el epígrafe 501.1 (Construcción completa, reparación y conservación de edificaciones), cuando había declarado en el epígrafe 501.3 de las tarifas del IAE (Albañilería y pequeños trabajos de construcción). A la vista de la facturación de los trabajos del contribuyente, la AN entiende acertada la rectificación de oficio realizada por la Administración. Mientras tanto, en la *SAN de 4 de marzo de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:1242)* se analiza cómo han de computarse las mesas de juego a efectos del epígrafe 969.2 de las Tarifas del IAE (actividad de casino de juego). La controversia estriba en si el cómputo de las mesas de juego debe realizarse basándose en el criterio de afectación o el de utilización. La AN, basándose en pronunciamientos previos del TS y propios, considera que es el criterio de la afectación el que ha de seguirse para determinar el número de mesas de juego a efectos del cálculo de la base imponible del impuesto.

También tiene cierto interés la *SAN de 24 de julio de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:5376).* En esta sentencia se analizan la aplicación de la Regla 14.3 de las Tarifas del IAE, el procedimiento para la rectificación censal iniciado de oficio por la propia Administración tributaria y el momento en que se despliegan los efectos de la variación en la matrícula resultante de la rectificación de oficio seguida por la Administración.

Por su parte, en las *SSAN de 9 de mayo de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:2796) y de 9 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:6798)* se reproducen los pronunciamientos de las SSAN de 17 de octubre de 2023 y de 18 de octubre de 2023, a las que nos referimos en la edición anterior de este *Anuario* (p. 279). Finalmente, hay dos SSAN de menor interés en relación con el IAE como son las de *18 de enero de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:216) y 10 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:6644).* En estas sentencias, la AN aplica la doctrina resultante de la STS de 14 de julio de 2022 en relación con la consideración del IAE dentro de los cánones a los que hace referencia la Directiva autorización, matizando su posición previa. Sobre la STS de 14 de julio de 2022, puede consultarse la edición de 2022 de este *Anuario* (p. 333).

En relación con los pronunciamientos de nuestros tribunales superiores de justicia, merece la pena reseñar la *STSJ de Galicia de 30 de enero de 2024 (ECLI:ES:TSJGAL:2024:558)* relativa a la inclusión de la actividad de *dropshipping* en el epígrafe 665 de las Tarifas del IAE.

Finalmente, en relación con la doctrina de la Dirección General de Tributos (DGT), pueden destacarse dos respuestas a consultas vinculantes. En primer lugar, la respuesta a *Consulta vinculante de 18 de abril de 2024 (V0798-24),* en la cual se excluye la aplicación de la reducción de superficie a los locales destinados a los almacenes y depósitos de todas clases a los *showrooms*. En segundo lugar, en la respuesta a *Consulta vinculante de 19 de septiembre de 2024 (V2004-24)* se confirma que una empresa que cede el uso de unas pantallas instaladas dentro de sus propias oficinas a terceros para que realicen publicidad y promoción deberá darse de alta en el grupo 844 de la Sección 1.ª de las Tarifas, «Servicios de publicidad, relaciones públicas y similares».

Por último, en relación con la actividad de la doctrina en 2024 en relación con este impuesto, pueden destacarse los siguientes trabajos: D. Cabezuelo Valencia, «Clasificación de la actividad de servicios de producción de espectáculos y la contratación de artistas en las tarifas del IAE: informe de la Subdirección General de Tributos Locales de 29 de septiembre de 2023 (Consulta V2641-23)», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 1, 2024, pp. 155-158; M. R. Pallarés Rodríguez, «Incentivos fiscales medioambientales en la hacienda local: especial referencia al IAE», en C. Carbajo Nogal (coord.) y M. T. Mata Sierra (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 285-309; J. García Nájera, «Nuevos horizontes en la gestión del impuesto de actividades economicas (IAE): Desafíos y oportunidades», en C. M. López Espadafor (dir.), *Investigación, desarrollo e innovación en disciplinas con contenidos normativos y sociales*, Dykinson, 2024, pp. 489-513; J. M. Lago Montero, «El impuesto sobre actividades económicas, un superviviente histriónico», *Tributos locales*, núm. 169, 2024, pp. 16-37; Y. Ferrero Franco, «El laberinto del impuesto sobre actividades económicas: un enfoque en los grupos de sociedades», *TRIBUTUS: revista digital de la Agencia Tributaria Madrid del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 5, 2024, pp. 93-121; A. Molina Lebrón, «Las dificultades de la gestión compartida entre el estado y las entidades

locales en el impuesto sobre actividades económicas (con referencia a las comercializadoras de energía eléctrica)», *Tributos locales*, núm. 171, 2024, pp. 82-103; A. MARTÍNEZ LAFUENTE, «El impuesto sobre actividades económicas en la jurisprudencia», *Tributos locales*, núm. 171, 2024, pp. 56-81; M. ORTEGA MONTEQUÍN, «Aplicación del coeficiente de situación de la ordenanza municipal del impuesto de actividades económicas, una propuesta metodológica», *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 189, 2024; C. VELASCO PASCUAL DE ZULUETA, «Impuesto sobre actividades económicas», en M. ESCLAPEZ ESCUDERO y M. GONZÁLEZ CUERVO, *Imposición municipal, valoración y propuestas para una reforma*, Fundación Impuestos y Competitividad, 2024, pp. 251-307.

#### 3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Como es habitual, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) no ha generado excesiva actividad en el ámbito judicial, sin que existan pronunciamientos de interés recaídos en 2024. En el ámbito administrativo la Dirección General de Tributos (DGT) sí ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre aspectos relativos al IVTM en *dos Consultas vinculantes con fecha de salida de 21 de mayo de 2024.*

En la primera de las Consultas vinculantes *(V1046-24),* la DGT analiza un supuesto de notable interés. Se trata de un supuesto de importación y primera matriculación de un vehículo usado desde otro Estado miembro por parte de un residente en España que plantea si dicha importación ha de ser considerada o no como un supuesto de primera adquisición del vehículo a efectos del prorrateo de cuotas por trimestres naturales de la cuota del IVTM en el marco del art. 96 TRLRHL. La DGT interpreta que por primera adquisición se debe referir al propio vehículo y no al titular, de modo que solo cabe considerar el prorrateo de la cuota por trimestres en el caso de adquisición del vehículo por su primer titular. En el supuesto de hecho, esto implica que la importación de un vehículo usado que sea objeto de primera matriculación en España sea considerada como una primera adquisición en territorio nacional, de modo que se pueda proceder al prorrateo de cuotas en este supuesto.

La segunda Consulta vinculante, con referencia *V1086-24* también se refiere al devengo del IVTM. En este supuesto se plantea si el reconocimiento de una exención en función del grado de discapacidad del adquirente del vehículo se aplica en el ejercicio de adquisición del vehículo. La DGT analiza el carácter rogado de la exención del art. 93.1.*e)* TRLRHL y su relación con el devengo del impuesto a la luz de lo previsto en el art. 137 del Reglamento General de las Actuaciones y los Procedimientos de Gestión, Inspección Tributaria y de Desarrollo de las Normas Comunes de los Procedimientos de Aplicación de los Tributos (RGAP). En este sentido, concluye la DGT que deberá atenderse a lo previsto en la Ordenanza fiscal correspondiente para determinar si los efectos del reconocimiento de la exención se despliegan desde que se produzca o si se retrotraen al momento del devengo.

En relación con los trabajos doctrinales publicados en 2024 en relación con el IVTM, debemos destacar los trabados de D. Santiago Marcos, «La potenciación de los rasgos ambientales en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica», en C. Carbajo Nogal (coord.) y M. T. Mata Sierra (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 311-330; E. Cascante Serrano, «El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica», en M. Esclapez Escudero y M. González Cuervo, *Imposición municipal, valoración y propuestas para una reforma*, Fundación Impuestos y Competitividad, 2024, pp. 417-454; M. Serrat Romaní, «El internet de las cosas como alternativa para la fiscalización de las emisiones de $CO_2$ en los impuestos de circulación», en M. Villar Ezcurra y Á. Antón Antón (dirs.), *Reformas fiscales medioambientales para una recuperación económica justa: España en el contexto europeo,* Aranzadi, 2024, pp. 413-448; M. Bernad Furest, «La fiscalidad como motor de cambio en la movilidad sostenible», *Quincena fiscal*, núm. 22, 2024.

#### 3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

En 2024 no se han publicado modificaciones en la normativa reguladora del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). Sin embargo, sí se han publicado dos sentencias del Tribunal Supremo de relevancia en el ámbito de este impuesto.

Es de especial relevancia la *STS de 7 de julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3886).* En esta sentencia, el TS reitera su doctrina emanada de la STS de 22 de marzo de 2022 a la que ya hicimos referencia en la edición de 2022 de este *Anuario* (pp. 337-338). De acuerdo con dicha doctrina, en el caso en que se produzca la venta de una construcción, instalación u obra a un nuevo titular y se inste la devolución de ingresos indebidos derivados de la liquidación provisional del ICIO, se produce un supuesto de sucesión legal en la posición de contribuyente del impuesto, de modo que se puede instar y obtener por el nuevo titular la devolución del ICIO abonado provisionalmente por el anterior propietario.

Por su parte, en la *STS de 24 de junio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3588),* se analiza la consideración del ICIO como canon a efectos de la Directiva autorización. Aunque el supuesto de hecho se refiere a la regulación del ICIO prevista en uno de los territorios forales, la regulación es equivalente a la prevista en el TRLRHL. El TS excluye que la exigencia del ICIO en el supuesto de despliegue de redes de comunicaciones electrónicas consistentes en el tendido de cables de fibra óptica tanto por las fachadas de inmuebles como por su interior puede ser considerada como un canon a efectos de la Directiva autorización.

En relación con la actividad de nuestros tribunales inferiores, cumple destacar las siguientes sentencias. En primer lugar, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de junio de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:3321)* en la cual se aplica el desplazamiento del contribuyente por el sustituto en los casos en que no es el dueño de la obra el

que ejecuta materialmente la obra. En la *STSJ de Andalucía de 25 de junio de 2024 (ECLI:ES:TSJAND:2024:11402)* se anula una liquidación del ICIO al considerarse que debió reconocerse la aplicación de la exención al tratarse de una obra relativa al los sistemas de abastecimiento y saneamiento de aguas públicos realizada por una empresa municipal, lo que determina su carácter demanial. Por último, en la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:3971)* se excluye la equivalencia de un informe municipal de compatibilidad urbanística para la instalación de determinados elementos a la licencia cuya exigencia forma parte del hecho imponible del ICIO.

En el ámbito administrativo, se debe hacer referencia a la respuesta a *Consulta vinculante de 29 de febrero de 2024 (V0272-24)* en la cual se analiza un supuesto de reforma de local en el cual se va a proceder a la instalación de las máquinas necesarias para realizar el proceso productivo, de modo que se plantea si dicha instalación forma o no parte de la base imponible del ICIO. A efectos de determinar si la instalación de las máquinas ha de incluirse en la base imponible del ICIO, debe acudirse, eventualmente, a la normativa en materia de licencias urbanísticas que hubiera aprobado la comunidad autónoma relevante, analizando si la maquinaria tiene o no un carácter inherente al local y si sirve para dotar al local de elementos esenciales para su utilización o habitabilidad con independencia de su relevancia en el marco del proceso productivo.

En relación con la actividad de la doctrina en materia de ICIO, cumple destacar los trabajos de T. Calvo Sales, «ICIO: la derogación de la Orden del Ministerio de Hacienda de 5 de junio de 2001», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 1, 2024; J. Calvo Vérgez, «A vueltas con la determinación de la base imponible en el ICIO: algunas consideraciones a la luz de la reciente doctrina jurisprudencial», *Tributos locales*, núm. 169, 2024, pp. 97-121; J. Calvo Vérgez, «La devolución de la liquidación provisional del ICIO a la luz de la reciente jurisprudencia de nuestros Tribunales de Justicia», *Revista de estudios locales. Cunal*, núm. 274, 2024, pp. 12-29; A. González Pelayo, «Cuestiones de actualidad en el régimen fiscal de la iglesia católica en IBI e ICIO», *Tributos locales*, núm. 167, 2024, pp. 9-32; M. L. Esteve Pardo, «Cuestiones conflictivas del ICIO a la luz de la jurisprudencia», en C. Carbajo Nogal (coord.) y M. T. Mata Sierra (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 331-352; M. D. Cebriá García y F. J. Sánchez Sánchez, «La nueva tributación de la Iglesia Católica en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras Especiales», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 40, 2024, pp. 447-481; M. M. Sánchez González, «Revisión de los procedimientos de gestión del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras», *TRIBUTUS: revista digital de la Agencia Tributaria Madrid del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 5, 2024, pp. 122-149; F. Cholbi Cachá; «Aspectos económicos vinculados a la obtención de títulos habilitantes. Particular referencia al Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras y al abono de tasas», en J. M. Domínguez Blanco y M. J. Valenzuela Rodríguez (dirs.), *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2024; N. Nicolau

Reig y R. Palà Moncusí, «Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras: Algunos problemas y posibles planteamientos de mejora», en M. Esclapez Escudero y M. González Cuervo, *Imposición municipal, valoración y propuestas para una reforma*, Fundación Impuestos y Competitividad, 2024, pp. 311-349.

#### 3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

La normativa del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) no ha sufrido modificaciones relevantes durante el ejercicio 2024. Únicamente debemos mencionar el *art. 24 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía,* que recoge los nuevos importes máximos de los coeficientes para el cálculo del método objetivo de cálculo de la base imponible del IIVTNU (conforme al art. 107.4 TRLRHL), aplicables a partir del 1 de enero de 2024. Asimismo, para el año 2025, se aprobaron dichos importes en el *art. 9 del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social*, si bien esta normativa se dejó sin efecto por la *Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social.*

Siguiendo lo expuesto en los *Anuarios de Derecho Municipal 2021* (pp. 284 y ss.), *2022* (pp. 341-342) y *2023* (pp. 283-285), en el año 2024 también fue especialmente relevante la *STC núm. 182/2021, de 26 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TC:2021:182)*, que determinó la inconstitucionalidad y la nulidad del *segundo párrafo del art. 107.1 y los arts. 107.2.a) y 107.4 del TRLRHL* por contravenir, de forma injustificada, el principio de capacidad económica (*art. 31.1 de la Constitución Española*). Sin embargo, esta sentencia establecía una limitación de efectos respecto de los expedientes consolidados con anterioridad a su emisión. A este respecto, debemos citar la *STS de 11 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1435)* que confirma la inadmisión del recurso interpuesto el día siguiente de la publicación de la *STC núm. 182/2021, de 26 de octubre (ECLI:ES:TC:2021:182),* contra la desestimación del recurso de reposición interpuesto respecto de la cuota del IIVTNU, al tratarse de una situación consolidada y no impugnable. Asimismo, la *STS de 28 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:941)* reconoce el derecho a la devolución de la cuota del IIVTU, pese a que la liquidación sea firme, siempre que no haya existido un incremento de valor, pues se tributó por una ganancia inexistente.

Además, en relación con las diferentes declaraciones de inconstitucionalidad de la normativa del IIVTNU, debemos mencionar los trabajos de J. Galilea Clavijo, M. Díaz Moro y R. Arias Plaza, «El Tribunal Supremo avala la nulidad de liquidaciones firmes de plusvalía municipal cuando no existió incremento del valor del terreno», *Diario La Ley*, núm. 10472, 2024; P. Sánchez Martín, «Minusvalía *vs* plusvalía municipal», *Revista digital CEMCI*, núm. 62, 2024; M. Zaballos Zurilla, «El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de naturaleza urbana: ¿qué hay de nuevo?», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 50, 2024, pp. 14-28; A. Zulaika Grau, «El derecho a la tutela judicial efectiva del contribuyente: el Tribunal Supremo modifica su criterio sobre la nulidad en la plusvalía municipal», *Diario La Ley*, núm. 10521, 2024; C. Arranz de Andrés, «La devolución de ingresos indebidos derivada de la inconstitucionalidad del Impuesto de Plusvalía municipal en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 202, 2024, pp. 13-44; A. Ibarra López, «Tribunal Supremo: cómo se puede recuperar la Plusvalía Municipal», *Cont4bl3*, núm. 82, 2024; D. Blanco Núñez, «La plusvalía municipal: la situación del contribuyente ante los últimos pronunciamientos judiciales y ante el nuevo régimen legal del tributo», *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 2, 2024; A. Zulaika Grau, «El Tribunal Supremo modifica su criterio sobre la nulidad en la plusvalía municipal», *Economist & Jurist*, núm. 282, 2024, pp. 82-89; A. Orena Domínguez, «Consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad de preceptos estatales y forales: impuesto sobre Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana», *Forum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, núm. 311, 2024; P. Montserrat Cao, «La opción tributaria y el nuevo régimen de determinación de la base imponible del IIVTNU en el TRLRHL», *TRIBUTUS: revista digital de la Agencia Tributaria Madrid del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 4, 2024; D. Cabezuelo Valencia, «Acreditación de la existencia de incremento de valor o de un incremento de valor inferior a la Base Imponible del IIVTNU calculada por el método objetivo», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 4, 2024, pp. 149-156; B. Moreno Serrano, «Las liquidaciones firmes del IIVTNU en las que no ha habido ningún incremento de valor del terreno son nulas de pleno derecho», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 5, 2024; M. Serrat Romaní, «STS de 28 de marzo de 2023 (rec. núm. 8419/2021). Legitimación del obligado tributario a instar la rectificación y devolución del ingreso indebido del IIVTNU», en G. Hortal Janer, M. Villca Pozo, J. Pagès i Galtés, J. A. Rozas Valdés y Á. Urquizu Cavallé (coords.), *Prácticas patológicas en la aplicación de los tributo*s, Marcial Pons, 2024, pp. 345-359; J. Pagès i Galtés, «Doctrina sobre la revocación a instancia de parte y su reflejo en la inconstitucionalidad del IIVTNU: STS 154/2022», en G. Hortal Janer, M. Villca Pozo, J. Pagès i Galtés, J. A. Rozas Valdés y Á. Urquizu Cavallé (coords.), *Prácticas patológicas en la aplicación de los tributo*s, Marcial Pons, 2024, pp. 361-385; F. Pleite Guadamillas, «La plusvalía que nunca muere», *Actualidad administrativa*, núm. 4, 2024; Y. Martínez Muñoz, «La tri-

butación de las plusvalías inmobiliarias: principio de capacidad económica e inflación», *Crónica tributaria*, núm. 191, 2024, pp. 109-137; E. Álvarez Menéndez, «La base imponible en el impuesto sobre el incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana: una inconstitucionalidad previsible», en C. Díaz Llavona (coord.) y L. M. Piloñeta Alonso (dir.), *Temas y casos de derecho vivo*, Civitas, 2024, pp. 57-95; S. Montesinos Oltra, «Expectativas y realidad acerca del supuesto carácter confiscatorio de la imposición sobre el patrimonio neto», *Crónica tributaria*, núm. 192, 2024, pp. 107-150.

En cuanto a la posibilidad de exigir responsabilidad patrimonial, debemos destacar la *STS de 4 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1269)*, en la que el TS reconoce el derecho a indemnización derivada de responsabilidad patrimonial de la Administración por la cuota de IIVTNU pagada, así como las sanciones, pues, en el caso concreto, se acreditó la inexistencia de incremento de valor y se manifestó la inconstitucionalidad de su tributación. Sin embargo, la *STS de 2 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:502)*, que admite que la declaración de inconstitucionalidad declarada por la *STC núm. 182/2021, de 26 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TC:2021:182)* no provoca automáticamente el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador. A este respecto, debemos citar los trabajos de Y. A. Campos Martínez, «La imposibilidad de recuperar el importe satisfechos en el IIVTNU a través de la acción de responsabilidad patrimonial del estado legislador por inconstitucionalidad de las normas tributarias», *Tributos locales*, núm. 168, 2024, pp. 145-183; D. Blanco Núñez, «Responsabilidad patrimonial en el IIVTNU a la luz de la declaración de inconstitucional», en C. Carbajo Nogal (coord.) y M. T. Mata Sierra (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 403-440; B. Sesma Sánchez, «El TS desestima la responsabilidad patrimonial instada por los ayuntamientos por los daños y perjuicios derivados de la inactividad del legislador y de la inconstitucionalidad del TRLRHL a propósito del IIVTNU», *Tributos locales*, núm. 171, 2024, pp. 14-29; Y. A. Campos Martínez, «La responsabilidad patrimonial del estado legislador por la declaración de inconstitucionalidad de las normas tributarias: el IIVTNU cómo último desaguisado», *Nueva fiscalidad*, núm. 3, 2024, pp. 211-252; J. F. García de Pablos, «El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Comentario a la STS de 4 de marzo de 2024», *Quincena fiscal*, núm. 21, 2024.

En el plano doctrinal, debemos hacer mención a la *Consulta vinculante de la DGT núm. V2593/2024, de 13 de diciembre*, que admite que, si se prueba que a la firma del contrato privado de compraventa se produce la entrega real y efectiva del inmueble, se debe entender transmitida la propiedad en esa fecha y, en consecuencia, devengado el IIVTNU. Por su parte, la *Consulta vinculante de la DGT núm. V2593/2024, de 13 de diciembre ,* que se ocupa del cómputo del periodo de generación del incremento de valor de una operación inmobiliario-urbanística efectuada por diversas entidades dedicadas a servicios ferroviarios, todo ello a efectos de determinar la base imponible del IIVTNU. Asimismo, la *Consulta vinculante de la DGT núm. V1413/2024, de 13 de junio,* determina que, en caso de fallecimiento del causante, la fecha de devengo del IIVTNU es la fecha del fallecimiento, con independencia de la fecha de la aceptación de la herencia.

Además, resulta interesante la *Consulta vinculante de la DGT núm. V0123/2024, de 15 de febrero,* que considera que no se produce el hecho imponible del IIVTNU cuando se disuelve el condómino de un único inmueble que se adjudica a un único comunero, quién compensa económicamente al resto de comuneros. A este respecto, resultan de interés los trabajos de J. M. Juárez González, «El tribunal supremo resuelve dos cuestiones decisivas en las extinciones de condominio: cuándo hay una única comunidad y cuándo hay una disolución de comunidad: STS de 26 de abril de 2024, rec. núm. 6421/2022», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 146, 2024, pp. 263-272; M. L. Carrasquer Clari, «La tributación de la extinción de condominio en el IIVTNU: la aplicación de la regla de "no interrupción del periodo de generación del incremento de valor" y la posible vulneración del principio de capacidad económica», *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 204, 2024, pp. 67-92.

Por último, hay que tener en cuenta otras aportaciones doctrinales. En concreto, deben citarse los trabajos de C. Lamoca Pérez, «Gravamen de inmuebles urbanos en IRPF: situaciones de doble imposición con Plusvalía municipal e IBI», *Carta tributaria. Revista de opinión*, núm. 115, 2024; B. Anglès Juanpere, «El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)», en B. Anglès Juanpere (dir.), *La tokenización de la transmisión de inmuebles en el marco de la administración tributaria electrónica: Encaje de la tecnología blockchain en la liquidación de la plusvalía municipal*, Aranzadi, 2024, pp. 103-132; D. Marín-Barnuevo Fabo, «La plusvalía municipal en el año 2024», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 64, 2024, pp. 113-140; R. Arizcun de Andrés y E. Cascante Serrano, «Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)», en M. Esclapez Escudero y M. González Cuervo, *Imposición municipal, valoración y propuestas para una reforma*, Fundación Impuestos y Competitividad, 2024, pp. 353-413; I. Rovira Ferrer, «Los sujetos relacionados con el nuevo supuesto de no sujeción en el IIVTNU a causa de la violencia contra la mujer», en C. Carbajo Nogal (coord.) y M. T. Mata Sierra (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 383-402; I. Rovira Ferrer, «El nuevo supuesto de no sujeción al IIVTNU relativo a los hijos y sujetos dependientes de mujeres fallecidas por violencia de género: análisis crítico y propuesta de reformulación», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 803, 2024, pp. 1491-1529; C. Almagro Martín, «El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Reflexiones sobre su eficacia normativa, problemas que plantea desde un punto de vista jurisprudencial», en C. Carbajo Nogal (coord.) y M. T. Mata Sierra (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 353-382.

### *3.1.2. Tasas*

En el año 2024, el TS ha dictado aproximadamente 22 sentencias en el ámbito de las tasas locales. A continuación, se reseñan las más relevantes.

3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público

En cuanto a las resoluciones del Alto Tribunal sobre este tipo de tributos, en primer lugar se debe hacer referencia a la *STS de 5 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1884)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Valluercanes (Burgos), contra la sentencia del tribunal superior de justicia, que había desestimado el recurso apelación formulado frente a la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo, estimatoria del recurso presentado contra la liquidación de la tasa por aprovechamiento especial del domino público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

En esencia, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en determinar lo siguiente: «si, la jurisprudencia contenida entre otras en la Sentencia de 3 de diciembre de 2020 (RCA 3099/2019) relativa la cuantificación de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de instalaciones de transporte de energía eléctrica compuestas por torres fijas y cables aéreos puede extenderse a las instalaciones de gas, agua e hidrocarburos».

Una cuestión análoga a la que es objeto de este pleito se examinó en la *STS de 18 de diciembre de 2023* (*ECLI:ES:TS:2023:5696*), en la que el Alto Tribunal ya declaró que era extensible a las instalaciones de gas, agua e hidrocarburos la jurisprudencia contenida en la *STS de 3 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4162)*, relativa la cuantificación de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de instalaciones de transporte de energía eléctrica, compuestas por torres fijas y cables aéreos.

Considerando que la doctrina que se fijó en dicha sentencia era extensible al presente recurso de casación, la Sala reiteró lo siguiente: «la jurisprudencia contenida en la Sentencia de 3 de diciembre de 2020, RC 3099/2019, relativa la cuantificación de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de instalaciones de transporte de energía eléctrica, compuestas por torres fijas y cables aéreos, puede extenderse a las instalaciones de gas, agua e hidrocarburos».

En aplicación de la doctrina que se acaba de reseñar, se desestimó el recurso interpuesto, sin imposición de costas, quedando confirmada la sentencia impugnada.

Asimismo, se debe dar cuenta de la *STS de 9 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1885)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Sorihuela de Guadalimar (Jaén), contra la sentencia del tribunal superior de justicia, que desestimó el recurso de apelación formulado contra la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo, estimatoria del recurso promovido por una mercantil contra la liquidación de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

En este caso, la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en: «[r]eafirmar, reforzar o preservar la jurisprudencia del TS que ha declarado la compatibilidad de la tasa general y la tasa especial prevista en los arts. 24.1.*a)* y 24.1.*c)* TRLHL».

El fondo de la cuestión es un supuesto análogo al resuelto en la *STS de 4 de octubre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:3578)*, seguido entre las mismas partes, pero referido a la liquidación de otro ejercicio, por lo que la Sala resolvió con expresa remisión a la doctrina en ella sentada, reafirmando la siguiente doctrina: «[s]e reafirma nuestra jurisprudencia sobre la compatibilidad de la tasa —mal llamada— general y la tasa "especial", previstas en los arts. 24.1.*a)* y 24.1.*c)* TRLHL, en el sentido de que el régimen de compatibilidad entre ellas es el que resulta del propio art. 24.1.*c)*, según el cual, las empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, a las que se cuantifica su tasa en el mencionado 1,5 por 100 de los ingresos brutos procedentes de la facturación obtenida anualmente en el municipio, han de ser excluidas de otras tasas derivadas de la utilización privativa o aprovechamiento especial constituido en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, no así de otras modalidades de ocupación, como es el caso, del dominio público local».

En consecuencia, se estimó el recurso interpuesto, sin imposición de costas, quedando casada la sentencia impugnada y resultando desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil. En el mismo sentido se pronunció la *STS de 6 de mayo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2432)*.

De igual modo, se ha de reseñar la *STS de 26 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2420)*, en la que se resolvió el recurso de casación preparado por Red Eléctrica de España, SAU contra la sentencia dictada por el tribunal superior de justicia, en la que se desestimó el recurso presentado contra la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en: «2.1. Determinar si, en los supuestos de modificaciones de Ordenanzas Fiscales Reguladoras de la Tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, en las que se excluya la tributación de la utilización privativa y se establezca la tributación del aprovechamiento especial en función de la intensidad de uso, modificando el sistema de cuantificación de la tasa, es necesario un nuevo acuerdo de imposición y establecimiento de dicho tributo. 2.2. Aclarar si un ayuntamiento que en uso de su autonomía local establece o modifica una Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por la utilización privativa del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos —excluyendo de tributación la utilización privativa del dominio público local— puede a la vez catalogar instalaciones

tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares, como aprovechamientos especiales de especial intensidad, y determinar la base imponible de la tasa de acuerdo con lo previsto en el art. 64.1.*a)* de la Ley 25/1998, tomando como parámetro "el valor del terreno y, en su caso, el valor de las instalaciones ocupadas", en lugar de tomar como referencia "la utilidad que reporte el aprovechamiento" a que se refiere el apartado *b)* del mismo precepto, y, fijar un tipo de gravamen del 5 por 100 para los supuestos de aprovechamiento especial de gran intensidad. 2.3. Precisar si, las Ordenanzas Fiscales Reguladoras de la Tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, pueden fijar de un tipo de gravamen del 2,5 por 100 para supuestos de aprovechamiento especial de menor intensidad (tendido eléctrico, líneas aéreas o cables de transporte de energía) justificado en las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana en relación con las medianerías, balcones, terrazas y porches».

En cuanto a la primera cuestión, la Sala entiende que el acuerdo objeto de recurso constituye un acuerdo de modificación de una previa ordenanza, que a su vez fue precedido del correspondiente acuerdo de imposición y, por tanto, no requiere de un nuevo acuerdo de imposición. Por tanto, que la ordenanza no acoja ahora otra figura distinta que el aprovechamiento especial no altera sustancialmente el alcance y validez del acuerdo de imposición adoptado con carácter previo a la anterior.

Respecto de la segunda y tercera cuestión, razona el TS que, si una ordenanza, como es el caso de la recurrida, «ha asumido el sistema y procedimiento establecido en el art. 64 de la Ley 25/1998 para fijar las tarifas o cuotas que graven el aprovechamiento especial de bienes de dominio público local, debe atenerse a todos sus elementos y método, pues tan solo así se puede afirmar que se ha establecido el correcto valor de la utilidad que reporte el aprovechamiento especial. Sin embargo la Ordenanza, y el ITE al que se remite la misma, no lo hace y desnaturaliza su resultado cuando, pese a excluir que exista «utilización privativa», utiliza el sistema de cálculo de la base que es consustancial a la utilización privativa, para aquellos usos que la propia ordenanza califica, indefectiblemente, como de aprovechamiento especial. Como esta misma base de cálculo es la que se utiliza en el ITE de la Ordenanza para los demás supuestos de aprovechamiento especial de intensidad menor, incurre en la misma incongruencia sistemática y procedimental que determina su invalidez, sin que el defecto quede salvado por el hecho de que, para estos supuestos, la Ordenanza y el ITE module el resultado de aplicar el tipo del 5 por 100 mediante el recurso a un coeficiente de intensidad de uso (0,5) que reduce a la mitad (2,5 por 100) el tipo de gravamen, pues el vicio radica en que se utiliza una base de cálculo o base imponible que no se corresponde, en el esquema seguido, con el aprovechamiento especial. Dado que, como hemos señalado anteriormente, este es un procedimiento de fijación del valor de la utilidad derivada del aprovechamiento y su gravamen, que forma un todo indisoluble, no cabe analizar ni efectuar pronunciarnos aislados respecto a la viabilidad del establecimiento de ese

tipo de gravamen del 2,5 por 100 que plantea el punto 2.3 de la cuestión de interés casacional, ni sobre la idoneidad de los criterios que la Ordenanza menciona, como son las normas de valoración catastral sobre determinadas tipologías constructivas como medianerías, balcones, terrazas y porches».

Ello determina la necesidad de declarar que ha lugar a la casación de la sentencia impugnada, al tiempo que se estima parcialmente el recurso interpuesto contra el acuerdo de modificación de la ordenanza fiscal, anulando el precepto que establecía las tarifas aplicables al transporte de energía eléctrica, sin imposición de costas a las partes. En el mismo sentido se pronunciaron dos *SSTS de 30 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2211 y ECLI:ES:TS:2024:2215)* y la *STS de 14 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5125)*.

Asimismo, se ha de dar cuenta de la *STS de 27 de junio de 2024 (ECLI:ES:TS: 2024:3753)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Burgos contra la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo, que estimó el recurso contencioso-administrativo instado por una mercantil contra la resolución del TEAM, que había desestimado la reclamación presentada contra una liquidación por la tasa de utilización del dominio público por entrada y salida de vehículos.

En el auto de admisión se determinó que la cuestión de interés casacional objetivo era determinar «si el art. 20.3.*h)* TRLHL permite establecer tasas locales por entradas y salidas de vehículos a través de las aceras cuando el terreno donde se sitúan tales aceras es de titularidad privada, pero de uso público general. En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión, precisar si es necesario que la ordenanza reguladora de la tasa contemple explícitamente la sujeción de estos supuestos de aprovechamientos especiales que se realizan sobre bienes inmuebles de titularidad privada destinados a uso público general».

Tras abordar los diferentes argumentos de las partes, la Sección sentó la siguiente doctrina jurisprudencial: «El art. 20.3.*h)* TRLHL permite establecer una tasa local por entradas y salidas de vehículos a través de las aceras, con independencia de que la acera que atraviesan los vehículos para su incorporación a los garajes este instalada sobre un terreno de propiedad privada pero de uso público general, pues lo determinante para que se dé el hecho imponible de la tasa examinada no es la mayor intensidad en el aprovechamiento de la acera, sino la mayor intensidad en la utilización de la calzada que tienen que hacer los propietarios de los locales para el acceso a sus garajes, atravesando la acera. Asimismo, basta la reproducción del presupuesto normativo del art. 20.3.*h)* TRLHL, sin que sea necesario que la ordenanza reguladora de la tasa contemple explícitamente la sujeción de este supuesto de aprovechamiento especial».

En aplicación de dicha doctrina, se estimó el recurso de casación sin imposición de costas y, en consecuencia, se ordenó la retroacción de las actuaciones al momento anterior de dictar la sentencia recurrida, a fin de que se pudiera pronunciar sobre otro motivo de impugnación que no dio origen al recurso de casación. Debe advertirse que, en este mismo sentido, se ha pronunciado la *STS de 16 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:4510)*.

Por último, cumple referirse a la *STS de 12 julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:4006)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por una mercantil contra la sentencia del tribunal superior de justicia, que desestimó el recurso de apelación formulado frente a la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de energía eléctrica en el término municipal de Torremocha del Campo (Guadalajara).

En esencia, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en «[p]recisar si en los supuestos de aprovechamiento especial de bienes del dominio público, es lícito imponer un tipo de gravamen del 5 por 100 (CPA "coeficiente para determinar el precio de alquiler" del 0,05) sobre la base de la tasa que tomará, a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento referido al valor catastral del suelo y de las construcciones, utilidad a la que posteriormente se aplicará otro coeficiente corrector para determinar el grado de ocupación del suelo, el subsuelo o vuelo (CGO) que será del 1,0 para el suelo, del 0,60 en caso del subsuelo y del 0,80 en caso del vuelo, y, en su caso, determinar cuál debería ser el tipo de gravamen aplicable al aprovechamiento especial de bienes del dominio público que debería reflejar la ordenanza».

Toda vez que se trata de un caso idéntico al resuelto en la *STS de 14 de julio de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:3315)* (analizado en el *Anuario de Derecho Municipal 2023*), la Sección reiteró su doctrina jurisprudencial: «Un elemento esencial de la tasa, como es el tipo de gravamen, que se aplica sobre otras magnitudes para el cálculo de la cuota tributaria, debe aparecer claramente determinado en la propia ordenanza o en los anexos publicados junto con la misma, conforme a los arts. 16.1.*a)* y 17.4 TRLHL. Y, partiendo del dato cierto de que la Ordenanza aquí recurrida no diferencia entre utilización privativa y aprovechamiento especial y que, por consiguiente, tanto una como otra forma de utilización del dominio público están sometidas a los mismos parámetros, se vulnera la obligada diferenciación entre la determinación de la carga impositiva a tenor de la diferente intensidad que implican utilización privativa y aprovechamiento especial».

En virtud de lo anterior, se estimó sin imposición de costas el recurso de casación, anulando en consecuencia la sentencia recurrida y, al mismo tiempo, se estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo presentado y se anuló el artículo correspondiente de la ordenanza fiscal.

En cuanto a las novedades doctrinales referidas a esta materia, así como las que estudian las tasas en general, se han de reseñar los siguientes trabajos: M. Alonso Gil, «La aplicación de la reciente jurisprudencia revitalizadora del principio de capacidad económica a las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); P. Boix Mañó, «Hecho imponible en las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); P. Chico de la Cámara, «Propuestas en materia de tasas para una reforma de la tributación local», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); A. Delgado Mercé,

«La inspección de las tasas locales. Una reflexión acerca de la colaboración público-privada», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); J. M. Farfán Pérez, «Informes económicos-financieros de las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); M. C. Gómez de la Torre Roca, «Las tasas locales en contraposición con otras figuras afines», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); F. J. Magraner Moreno, «Formas de gestión de las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); L. Manglano Sada, «Recursos contra las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); C. Martínez Sánchez, «Las dificultades legales para aplicar criterios medioambientales en las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); M. T. Mata Sierra (dir.) y C. Carbajo Nogal (coord.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, Madrid, 2024; J. M. Medrano Molina, «La tasa de reparto de comercio electrónico del Ayuntamiento de Barcelona (tasa TREC)», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); J. M. Medrano Molina, «La tasa Amazón es un impuesto sobre la actividad y no una tasa: comentarios a la Sentencia del TSJC de 19 de julio de 2024», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 11 (noviembre), 2024; J. J. Milla Ibáñez, «Beneficios fiscales en las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); J. A. Montero Fernández, «Última jurisprudencia del TS en relación con las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); B. Moreno Serrano, «Imposición y ordenación de tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); M. T. Mories Jiménez, *Tasas locales por aprovechamiento especial del dominio público: nuevos tiempos, nuevas figuras*, Aranzadi, Cizur Menor, 2024; M. T. Mories Jiménez, «La controvertida definición del método de cálculo de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos», *Nueva Fiscalidad*, núm. 2, 2024, pp. 259-278; G. Orón Moratal, «Sujetos pasivos de las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); S. Peiró Martínez de la Riva, «La tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo y vuelo de las vías públicas municipales a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); M. Pons Rebollo, «Estudio cuantitativo sobre el capítulo tercero de ingresos en España, análisis sobre las tasas», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); R. J. Sanz Gómez, «Tasas locales para una movilidad urbana sostenible. La posibilidad de introducir un peaje urbano en las ciudades españolas», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); M. Verdesoto Gómez, «Tasas

locales por aprovechamiento especial del dominio público: interrogantes aún no resueltos acerca de la tasa de reparto de comercio electrónico de Barcelona (Tasa "Amazon")», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 145, 2024, pp. 115-138.

#### 3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas

En primer lugar, se ha de reseñar que, como ya se hizo en las ediciones anteriores, abordaremos las novedades relativas a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario en el epígrafe posterior «2. Otros ingresos», por tratarse de ingresos de naturaleza no tributaria.

En cuanto a las novedades legislativas relativas a las *tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas*, hace dos años se dio cuenta de la obligación legal de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los residuos de su competencia, tasas o prestaciones que deberían «tender» hacia el pago por generación.

A lo largo de 2024, muchos municipios han expresado sus dudas acerca de la correcta aplicación del citado mandato, contenido en el art. 11 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En este sentido, se constituyó un Grupo de Trabajo integrado por representantes del Ministerio de Hacienda (Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y Dirección General de Tributos), del Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Como resultado de los trabajos realizados por el grupo se consensuó un documento que pretende ser una guía que facilite a las entidades locales la regulación, gestión y aplicación de la tasa o la prestación patrimonial de carácter público no tributario (en adelante Tasa/PPPNT) por el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos. El documento es de acceso libre en *https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/CUESTIONES-TASA-RESIDUOS.pdf.*

En cuanto a las novedades jurisprudenciales relativas a las *tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas*, cumple referirse a la *STS de 19 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:427)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz) frente a la sentencia dictada por el tribunal superior de justicia, que estimó el recurso de apelación promovido por una mercantil contra la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo, que, a su vez, había desestimado el recurso presentado contra la liquidación de la tasa de basuras.

Preparado el recurso, la cuestión que presentaba interés casacional objetivo era determinar «si en los supuestos de las ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos, para el cálculo de la cuota tributaria, el principio de equivalencia exige la determinación previa del volumen de residuos generados por cada actividad sujeta a gravamen».

Tras examinar las alegaciones de las partes y los pormenores del caso, la Sección entiende que procede fijar la siguiente doctrina: «[e]l volumen de residuos y el coste de su eliminación o tratamiento constituyen elementos básicos de la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos, de manera que deben tener el oportuno reflejo en la memoria financiera, a los efectos de garantizar no solo la determinación del coste, sino los criterios de imputación y distribución entre los contribuyentes sobre la base de los principios de capacidad económica, equivalencia y proporcionalidad. No obstante, atendiendo a la normativa aplicable en el momento del devengo de la tasa, el principio de equivalencia no exige la determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados por cada actividad sujeta a la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos a los efectos del cálculo de la cuota tributaria».

En consecuencia, se procedió a la estimación del recurso de casación, sin imponer las costas a ninguna de las partes, lo que supone la anulación de la sentencia de apelación y el mantenimiento de la liquidación girada.

Asimismo, se ha de dar noticia de la *STS de 31 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:583)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por una asociación de aseguradoras, contra la sentencia dictada por el tribunal superior de justicia, que desestimó el recurso interpuesto contra la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid), reguladora de la tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios.

La cuestión que presentaba interés casacional era determinar si «los municipios pueden imponer en sus ordenanzas fiscales obligaciones de información a las entidades aseguradoras acerca de las primas de seguros de incendios, teniendo en cuenta que ya existe un sistema de canalización de esa información establecido en la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, con carácter general y uniforme para todas las aseguradoras y todos los municipios».

Tras el análisis de los argumentos presentados por las partes, se estableció la siguiente doctrina: «Las entidades locales en sus ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por el mantenimiento del servicio de extinción y prevención de incendios, podrán establecer obligaciones de información a las entidades aseguradoras, acerca del importe total de las primas recaudadas, en ese ramo, en el ejercicio anterior al del devengo, que estén en línea de lo ordenado por la DA 14 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, sin imponer obligaciones de información adicionales a las establecidas en la norma legal».

En consecuencia, se desestimó el recurso de casación interpuesto, sin imposición de costas. En el mismo sentido, se pronunciaron las *SSTS de 19 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:869) y de 20 de febrero de 2024 (ECLI:ES:2024:868).*

Igualmente, hemos de referirnos a la S*TS de 7 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1413)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de

Madrid (Madrid) contra la sentencia del tribunal superior de justicia, que desestimó el recurso de apelación formulado frente a la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo, estimatoria del recurso presentado por el Ministerio de Defensa contra la resolución del TEAM, relativa a la impugnación de la liquidación de la tasa por prestación de servicios en galerías municipales.

La cuestión que presentaba interés casacional era determinar si «las tasas cobradas por el Ayuntamiento de Madrid por servicios públicos tales como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afecten a los usuarios de las mismas pueden o no resultar exentas conforme a lo dispuesto en el art. 21.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, referido a las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, así como por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional».

Tras examinar las alegaciones de las partes, se sentó la siguiente doctrina: «[e]l Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales están obligados al pago de las tasas por el Ayuntamiento de Madrid por la prestación de servicios públicos tales como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afecten a los usuarios de las mismas».

En consecuencia, se estimó el recurso de casación, anulando la sentencia de apelación y confirmando la liquidación girada, sin imposición de costas a las partes.

Sucinta referencia merece la *STS de 7 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1432)*, que confirmó la doctrina que se había fijado en la *STS de 18 de mayo de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:2272)* (analizada en el *Anuario de Derecho Municipal 2023*), relativa a que la tasa exigida por el Ayuntamiento de Madrid por la prestación de servicios públicos tales como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales, y que afecten a los usuarios de las mismas, resulta compatible con la tasa que grava la utilización privativa o el aprovechamiento especial constituido en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario. En el mismo sentido, se han pronunciado las *SSTS de 16 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:427)* y *de 7 de mayo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2686)*.

Es igualmente destacable la *STS de 13 de mayo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2668)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona (Barcelona), contra la sentencia del tribunal superior de justicia, que estimó el recurso promovido por una mercantil frente al acuerdo definitivo que aprobó la ordenanza fiscal reguladora de la tasa para el servicio de recogida de residuos municipales.

Admitido el recurso, se apreció que la cuestión que presentaba interés casacional era determinar si, según la doctrina del TS, «de acuerdo con los arts. 24.2 y 25 TRLHL,

en relación con la tasa de recogida de residuos prevista en el actual art. 20.4.*s)* TRLHL:
— Resulta suficiente el informe técnico económico que, para el cálculo de la cuota de la tasa de recogida de residuos municipales, se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida por los sujetos pasivos.
— Resulta válido, como criterio para fijar la tarifa de la tasa, el tipo de contador y el caudal nominal atribuido a cada contrato de suministro».

Tras el análisis de la cuestión, la Sala responde a la cuestión planteada que «atendiendo a la normativa aplicable en el momento de la aprobación de la tasa de recogida de residuos, el principio de quien contamina paga no exige la determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados por cada individuo sujeto a la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos a los efectos del cálculo de la cuota tributaria. En este sentido, resulta suficiente que el informe técnico económico de la tasa de recogida de residuos se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida y el caudal nominal de cada vivienda».

En consecuencia, se estimó el recurso de casación, sin imposición de costas, se anuló la sentencia impugnada y se desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra la aprobación de la ordenanza.

Asimismo, se debe abordar la *STS de 27 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6110)*, que resolvió el recurso de casación interpuso por una compañía aseguradora contra la sentencia dictada por el tribunal superior de justicia, desestimatoria del recurso apelación formulado frente a la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo, que desestimó el recurso instado frente a la liquidación provisional en concepto de tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid).

La cuestión que presentó interés casacional consistía en: «2.1. Aclarar si puede exigirse una cuota tributaria en la liquidación provisional o definitiva que gire el ayuntamiento, por el concepto de tasa por el mantenimiento del servicio de extinción y prevención de incendios y salvamentos, al sustituto del contribuyente, distinta de la cuota tributaria que deba abonar el contribuyente destinatario del servicio. 2.2. Precisar si en la liquidación provisional o definitiva que gire el ayuntamiento al sustituto del contribuyente debe indicarse quiénes son los sujetos pasivos a los que se sustituye y el importe exacto de la cuota tributaria que corresponde a cada contribuyente. 2.3. Determinar si se ajusta al art. 36 LGT el establecimiento en cualquier caso de una cuota tributaria por la referida tasa municipal a cargo del sustituto del contribuyente, equivalente al 15 por 100 sobre el 50 por 100 de la suma total de las primas recaudadas por los ramos que cubren los multirriesgos (de hogar, comercios, comunidades, industrias y otros) y del 15 por 100 sobre el 100 por 100 de las primas recaudadas por seguros de incendios (de riesgos industriales y resto de incendios), en el ejercicio inmediato anterior al del devengo, siempre con el límite del 90 por 100 del coste anual que al ayuntamiento le supone el mantenimiento de los servicios».

Tras los razonamientos oportunos, la Sala concluyó que: «i) Reiterando lo declarado en la STS de 15 de septiembre de 2021, es conforme a derecho que las entidades o sociedades aseguradoras, cuando así lo establezca la Ordenanza reguladora de la Tasa el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, satisfagan una cuota tributaria a su cargo, en su condición de sustitutos del contribuyente, equivalente al 15 por 100 sobre el 50 por 100 de la suma total de las primas recaudadas por los ramos que cubren los multirriesgos (de hogar, comercios, comunidades, industrias y otros) y del 15 por 100 sobre el 100 por 100 de las primas recaudadas por seguros de incendios (de riesgos industriales y resto de incendios), en el ejercicio inmediato anterior al del devengo, siempre y cuanto esa cuota sea establecida a cuenta de la liquidación provisional o definitiva, que habrá de ser girada. ii) En las liquidaciones provisionales o definitivas que debe girar el ayuntamiento al sustituto del contribuyente habrá de identificarse inexcusablemente quiénes son los sujetos pasivos a los que se sustituye y el importe exacto de la cuota tributaria que corresponde a cada contribuyente por el que se gira liquidación al sustituto, sin que la obligación tributaria de las entidades aseguradoras, en cuanto sustitutos del contribuyente, pueda ser superior a la que corresponda a cada contribuyente por el que se les gire la liquidación, conforme al art. 36.3 LGT».

En consecuencia, se estimó el recurso de casación y casó la sentencia recurrida, se estimó el recurso de apelación y revocó la sentencia de instancia, declarándose la nulidad de los preceptos impugnados, sin imposición de costas. En el mismo sentido se pronunció la *STS de 17 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6195)*.

En lo tocante a las novedades doctrinales acerca de la materia, cumple dar cuenta de la publicación de los siguientes trabajos: E. Álvarez Menéndez, «El nuevo régimen jurídico de las tasas en materia de residuos», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 65, 2024 (ejemplar dedicado a: Los Gobiernos locales ante la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular), pp. 159-197; A. Clavijo Parra, «Aspectos prácticos en la ordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Especial mención a la contraprestación a exigir tras la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 236-257; B. García Carretero (coord.), *Tasas y tarifas de residuos y otras prestaciones ambientales con incidencia local*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2024; A. García Martínez, «La tasa por la recogida de residuos sólidos urbanos en Italia», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 273-300; J. I. Gomar Sánchez, «El pago por generación en la tasa/prestación local de residuos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 1, 2024 (ejemplar dedicado a: Tasas locales); J. I. Gomar Sánchez, «Algunos factores singulares que inciden en la tasa de residuos domésticos y lo que se deduce de ellos», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 210-235; D. González Ortiz, «La implantación de sistemas de pago por generación como mandato jurídico», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 10-31; P. M. Herrera Molina y A. V. Tandazo Rodríguez, «Comentario al informe consensuado sobre las tasas y tarifas de residuos», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 163-185; C. Martínez Sánchez, «La imposibilidad de bonificar las tasas por instalaciones deportivas municipales

a los empadronados: Análisis de la STS de 20 de julio de 2023, rec. núm. 4638/2021», *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, núm. 490, 2024, pp. 127-138; J. Pagès i Galtés, «La prestación económica por la gestión local de residuos: elementos estructurales», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 32-162; G. Patón García, «Análisis de los modelos de determinación de la cuota en la tasa local sobre residuos: hacia una evaluación de los consumos responsables», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 186-209; G. Patón García e I. Puig Ventosa, «Estudio del marco jurídico de las ordenanzas fiscales locales para la gestión de los residuos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, núm. 2, 2024; I. Puig Ventosa y M. Calaf Forn, «Tendencias en las tasas de residuos por generación», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 257-272; A. L. Santodomingo González, «El informe económico-financiero en la ley de residuos», *Crónica Tributaria*, núm. 192, 2024, pp. 151-183.

#### *3.1.3. Contribuciones especiales*

En lo que se refiere a los pronunciamientos judiciales recaídos sobre esta materia en 2024, no se ha encontrado ninguno digno de reseña.

Por otro lado, tampoco se han encontrado novedades doctrinales que se hayan publicado sobre la materia en 2024.

### 3.2. Otros ingresos

En lo referente a las novedades jurisprudenciales relativas a la materia, se ha de dar noticia de la *STS de 11 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6015)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Membrilla (Ciudad Real), contra la sentencia del tribunal superior de justicia, que desestimó el recurso promovido contra la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por suministro de agua, alcantarillado y depuración del Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real).

En particular, la sección de admisión apreció que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente cuestión: «Determinar si la regulación de las contraprestaciones económicas percibidas por la prestación de determinados servicios públicos, en el caso de que se realice de forma directa, mediante personificación privada, o mediante gestión indirecta, deben estar contempladas, necesariamente, para su devengo en una ordenanza de prestación patrimonial de carácter público no tributario o, por el contrario, es suficiente con que vengan reguladas por una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación de servicios públicos, atendiendo, entre otros, al hecho de que el receptor del servicio es, en este caso, una Administración pública de carácter local».

Tras estudiar los argumentos de las partes, la sección de enjuiciamiento decidió establecer la siguiente doctrina: «La regulación de las contraprestaciones económicas perci-

bidas por la prestación de determinados servicios públicos, en esta ocasión, el suministro de agua potable, mediante gestión indirecta, no se contemplará en una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación de tales servicios públicos, cuando el receptor del servicio, como es el caso, sea una administración pública de carácter local».

En aplicación de lo anterior, se estimó el recurso de casación, se anuló la sentencia impugnada y se estimó el recurso contencioso-administrativo inicial, lo que deparó la anulación de la ordenanza fiscal.

Por último, en cuanto a las novedades doctrinales sobre la materia se han de referir los siguientes trabajos: M. L. Esteve Pardo, «Una nueva modalidad de prestación patrimonial de carácter público no tributaria: financiación de actuaciones privadas de impulso económico municipal», *Nuevos gravámenes*, 2024, pp. 237-270; D. González Ortiz, *Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario: análisis desde la perspectiva constitucional y legal,* Aranzadi, Las Rozas, 2024; A. Menéndez Moreno, «Sobre el régimen jurídico de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario», *Quincena Fiscal*, núm. 13, 2024; E. Ortiz Calle, «Tributos y prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario», en J. M. Almudí Cid, D. Marín-Barnuevo Fabo, M. A. Martínez Lago y G. Orón Moratal (coords.), *La Ley General Tributaria: Una visión crítica tras veinte años de aplicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 15-46.

## 4. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

Durante el ejercicio 2024, no ha habido modificaciones significativas en relación con los procedimientos tributarios. A nivel estatal, se han modificado diversas normas tributarias que pueden tener incidencia en la tributación local. En concreto, debemos referirnos a la *DF 6.ª de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias*, que modifica el plazo inspector recogido en el art. 150 de la *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.*

Además de la normativa anterior, debemos hacer mención especial a la *Resolución de 3 de marzo de 2024, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se habilita el sistema para la solicitud electrónica de las compensaciones por la pérdida de recaudación derivada de la exención establecida en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que se reconozca a los centros docentes acogidos al régimen de concierto educativo* (*BOE* de 11 de marzo de 2024) y la *Resolución de 8 de enero de 2024, de la Dirección General del Catastro, por la que se modifica la de 12 de marzo de 2014, por la que se aprueba la forma de remisión y la estructura, contenido y formato informático del fichero del padrón catastral y demás ficheros de intercambio de la información necesaria para la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles* (*BOE* de 11 de enero de 2024). En el plano catastral, en el ejercicio

2024, se ha publicado unas 60 resoluciones que afectan a la suscripción, la modificación, la suspensión o la extinción de convenios de colaboración entre la Dirección General del Catastro y algunas entidades locales u otras administraciones e instituciones.

La gestión catastral ha sido una temática bastante tratada por los tribunales durante el año 2024. Una de las sentencias más relevantes este ejercicio 2024, ha sido la *STS de 10 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1886)* que argumenta que el coeficiente de gastos y beneficios de la promoción inmobiliaria debe aplicarse a la valoración de un inmueble situado en suelo urbano. Asimismo, la *Resolución del TEAC de 29 de abril de 2024 (RG 4699/2021)* considera que el citado coeficiente de gastos y beneficios goza de sustantividad propia conceptual y normativa, pues se trata de un componente de valoración de carácter y aplicación general. Por su parte, la *STS de 21 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1635)* determina que, ante la discrepancia de los datos de titularidad del Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario, el ayuntamiento debe emitir una liquidación provisional del IBI hasta que el Catastro fije la titularidad definitiva, en cuyo caso, el ayuntamiento podrá emitir la liquidación definitiva.

También se han planteado algunas cuestiones interesantes sobre las que deberá pronunciarse el TS. Así, por ejemplo, el *ATS de 4 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:14769A)* que se plantea si el procedimiento de inspección catastral para regularizar la descripción catastral de un inmueble [art. 11.2.*c)* TRLCI] tiene como plazo máximo de duración el fijado en el art. 150.1 LGT (aplicable supletoriamente según lo dispuesto en el 19 TRLCI), o bien si tiene una duración máxima de seis meses [DA 3.ª3.*c)* TRLCI]. Asimismo, también deberá aclarar si el incumplimiento del plazo determina o no la caducidad del procedimiento.

Además, diversos autores han estudiado aspectos interesantes relativos a la gestión catastral. Así, debemos citar los trabajos de Asociación Española de Asesores Fiscales. Gabinete de Estudios, «La posibilidad de obtener la devolución de ingresos indebidos en los supuestos de reducción del valor catastral: STS de 21 de diciembre de 2023, rec. núm. 5519/2022», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 144, 2024, pp. 307-315; P. Ciruelos Lara, «La potencial sobrevaloración catastral de las instalaciones renovables y la prescripción del cobro del padrón del IBI en las rectificaciones de valor catastral con efecto retroactivo», *Tributos locales*, núm. 166, 2024, pp. 69-86; M. T. Mories Jiménez, «La idoneidad del procedimiento de devolución de ingresos indebidos en el IBI mediando liquidaciones firmes afectadas por una alteración catastral: efectos en otros impuestos que configuren su base imponible sobre el valor catastral», *Nueva fiscalidad*, núm. 1, 2024, pp. 275-291; B. Anglès Juanpere, «La devolución de liquidaciones firmes del IBI», *Tributos locales*, núm. 167, 2024, pp. 77-94; E. Rivas Nieto, «La congruencia entre la liquidación del IBI y la situación catastral del inmueble: STS 196/2019», en G. Hortal Janer, M. Villca Pozo, J. Pagès i Galtés, J. A. Rozas Valdés y Á. Urquizu Cavallé (coords.), *Prácticas patológicas en la aplicación de los tributo*s, Marcial Pons, 2024, pp. 51-75; M. García Bonilla, «El reflejo de la buena administración en la gestión compartida del IBI», en C. Carbajo Nogal (coord.) y M. T. Mata Sierra (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 205-227; M. Esclapez

Escudero y M. González Cuervo, «Impuestos sobre bienes inmuebles. Valoración catastral», en M. Esclapez Escudero y M. González Cuervo, *Imposición municipal, valoración y propuestas para una reforma*, Fundación Impuestos y Competitividad, 2024, pp. 195-248; J. L. Bosch Cholbi, «Matizaciones sobre las posibilidades de discutir el valor catastral al recibir la declaración de responsabilidad tributaria subsidiaria por deudas del IBI, impagadas por el contribuyente: STS de 1 de marzo de 2024, rec. núm. 9087/2022», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 145, 2024, pp. 201-211; C. Molina Bernabé, «Colaboración entre catastro y las entidades locales: Convenios de colaboración y puntos de información catastral», *Revista digital CEMCI*, núm. 61, 2024; D. García Álvarez, «¿Cómo de complejo es el tejido urbano de la ciudad de Madrid?: un análisis de la mezcla de usos a nivel de parcela catastral», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, núm. 221, 2024, pp. 855-876; E. Brancós i Núñez, «Descoordinación Registro-Catastro y Registro-Registro». *El notario del siglo xxi: revista del Colegio Notarial de Madrid*, núm. 115, 2024, pp. 50-55; J. C. Muñiz Pérez, «La dualidad entre la gestión tributaria y catastral», *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 3, 2024.

Por otro lado, respecto del procedimiento recaudatorio, una de las sentencias con mayor impacto ha sido la *STS de 1 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:955),* que considera que el art. 174.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, no legitima al responsable de las deudas del IBI para impugnar el valor catastral indirectamente con la declaración de responsabilidad, ya que debió solicitar la rectificación del citado valor en la vía catastral.

Finalmente, debemos citar diversas aportaciones doctrinales en relación con los procedimientos tributarios en el ámbito local. En concreto, nos referimos a los trabajos de F. J. Magraner Moreno, «Formas de gestión de las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. extra 1, 2024; F. J. García Salas, «¿Exentos u obligados a tributar los anuncios de inserción obligatoria en el Boletín Oficial de la Provincia? ¿Cuál es su tratamiento fiscal?», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 9, 2024; M. Alonso Gil, «La caducidad en la aplicación y sanción de los tributos locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 9, 2024; M. Alonso Gil, «La tutela administrativa efectiva como fundamento de la vía económico-administrativa local», *Tributos locales*, núm. 167, 2024, pp. 33-76; G. M. Luchena Mozo, «Hacia la transición hídrica a través de la fiscalidad y la economía circular», *Revista catalana de dret públic*, núm. 68, 2024, pp. 74-95; D. Cabezuelo Valencia, «Tributos - Notificación individualizada de liquidaciones a contribuyentes que no tienen domiciliados los recibos de pago: Notificaciones. Recibos. Domiciliación bancaria Informe de la Subdirección General de Tributos Locales de 3 de julio de 2024 (Consulta V1627-24)», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 11, 2024; E. Quintana Ferrer, «El arrendamiento estable y permanente de viviendas: efectos de las políticas públicas, impacto de la fiscalidad y promoción a través de beneficios fiscales autonómicos», *Quincena fiscal*, núm. 18, 2024; M. T. Mata

SIERRA, «La condonación de los Tributos Locales», en C. CARBAJO NOGAL (coord.) y M. T. MATA SIERRA (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 539-567; A. VAQUERA GARCÍA, «La compensación a los ayuntamientos por el establecimiento de beneficios fiscales en los tributos locales: la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en C. CARBAJO NOGAL (coord.) y M. T. MATA SIERRA (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024, pp. 513-538; I. DURÁN BOO, «Gemelos digitales en la gestión tributaria local», *Mapping*, núm. 215, 2024, pp. 36-41; D. MARÍN-BARNUEVO FABO, «La relevancia jurídica del índice de categorías de calle o coeficiente de situación en la cuantificación de los tributos locales», *Tributos locale*s, núm. 168, 2024, pp. 6-12; R. FRAILE FERNÁNDEZ, «Procedimientos de recaudación en el marco de la cesión de competencias», *Tributos locales*, núm. 171, 2024, pp. 30-55; J. M. MARTÍN RODRÍGUEZ, «Situación de la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas (o cómo incumplir un mandato constitucional durante más de cuarenta años)», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 64, 2024, pp. 174-213; J. CAMPOS DEL BURGO, «La incidencia del valor de referencia en el principio de seguridad jurídica y en el principio de capacidad económica», *Tributos locales*, núm. 167, 2024, pp. 151-164; M. MENÉNDEZ MIRALBÉS, «Principio de territorialidad y recaudación municipal: algunas cuestiones controvertidas», *Tributos locales*, núm. 166, 2024, pp. 107-130; L. MANGLANO SADA, «Recursos contra las tasas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipa*l, núm. extra 1, 2024; D. FIERRO RODRÍGUEZ, «La coherente imposibilidad de practicar embargos para apremios más allá del término local por deudas municipales», *Diario La Ley*, núm. 10455, 2024; M. M. PASCUAL GONZÁLEZ, «Las notificaciones en los procedimientos tributarios de competencia local», *Tributos locales*, núm. 169, 2024, pp. 144-169; F. J. ALCANTARILLA HIDALGO, «Crónica de Jurisprudencia en materia de Administración Local dictada entre el 1 de noviembre de 2023 y el 1 de febrero de 2024», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 6, 2024; M. ESCLAPEZ ESCUDERO y M. GONZÁLEZ CUERVO, *Imposición municipal, valoración y propuestas para una reforma*, Fundación Impuestos y Competitividad, 2024; C. CARBAJO NOGAL (coord.) y M. T. MATA SIERRA (dir.), *Retos en la financiación local*, Dykinson, 2024; G. HORTAL JANER, M. VILLCA POZO, J. PAGÈS I GALTÉS, J. A. ROZAS VALDÉS y Á. URQUIZU CAVALLÉ (coords.), *Prácticas patológicas en la aplicación de los tributo*s, Marcial Pons, 2024; F. J. ALCANTARILLA HIDALGO, «Crónica de Jurisprudencia en materia de Administración Local dictada entre el 1 de febrero de 2024 y el 1 de mayo de 2024», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 9, 2024; F. J. ALCANTARILLA HIDALGO, «Crónica de Jurisprudencia en materia de Administración Local dictada entre el 1 de julio y el 1 de noviembre de 2023», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 3, 2024; P. CHICO DE LA CÁMARA, *Propuestas de reforma para un nuevo modelo de financiación local*, Tirant lo Blanch, 2024.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 297-325
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.05*
ISSN: 1888-7392

# Presupuestos locales

Domingo Jesús Jiménez-Valladolid de L'Hotellerie-Fallois
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0003-4715-9062*

César Martínez Sánchez
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0002-2887-4039*

Neus Teixidor Martínez
*Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda*
*Ayuntamiento de Girona*
*ORCID ID: 0000-0002-8408-0938*

**Palabras clave:** Haciendas locales; presupuestos locales; estabilidad presupuestaria.

**Keywords:** Local finance; local budgets; budgetary stability.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. PRESUPUESTOS LOCALES Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 2.1. Novedades normativas.—3. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA LOCAL: 3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales: 3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización. 3.1.2. Tribunal de Cuentas. 3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. 3.2. Responsabilidad contable: 3.2.1. Tribunal Supremo. 3.2.2. Tribunal de Cuentas. 3.3. Novedades doctrinales.

## 1. INTRODUCCIÓN

La actividad financiera del Estado está compuesta esencialmente por dos elementos: los ingresos y los gastos públicos. Correlativamente, el derecho tributario se ocupa del estudio del régimen jurídico relativo a la obtención de los ingresos necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas. Por su parte, el derecho presupuestario se encarga del conjunto de reglas y principios que disciplinan el gasto público. Desde hace años, es pacífica entre la doctrina científica, al menos entre la mayoritaria, la idea de que la conexión entre el ingreso y el gasto público es la esencia de la actividad financiera y, por tanto, su análisis científico debe realizarse de forma unitaria, con una metodología común y a la luz de unos principios comunes. Esto explica que, durante varias ediciones de este *Anuario* y hasta hace solo seis años, el análisis de las Haciendas locales se realizase en un único informe.

Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado notablemente la preocupación por el control del gasto público y la adecuada rendición de cuentas de los gestores públicos. Esto se ha traducido en una revitalización del derecho presupuestario, de suerte que se han incrementado tanto las obligaciones de control previo (instrumentadas principalmente a través de los interventores en las fases previas a la aprobación definitiva del gasto), así como el alcance y la intensidad de los controles *a posteriori*, llevados a cabo —en la mayoría de las ocasiones— por el Tribunal de Cuentas. Asimismo, la transparencia y claridad de las cuentas públicas locales son también requisitos para la obtención de los fondos provenientes de la Administración central.

Sentado lo anterior, y a la vista del éxito que tuvo la iniciativa en los años anteriores, parece que está más que justificado dividir el análisis de las Haciendas locales en dos informes separados: uno que analice la vertiente del ingreso y otro, el presente, que se refiera al régimen jurídico del gasto, con especial consideración de la fiscalización externa de las entidades locales y de la responsabilidad contable que pueda derivarse.

Como ya se advirtió en las ediciones anteriores, tras la activación de la cláusula de salvaguardia en el ámbito europeo, el 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados apreció, en una resolución hasta entonces inédita, que España sufría una emergencia extraordinaria por la pandemia de la covid-19 que justificaba la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020, en aplicación de lo dispuesto en el art. 135.4 de la Carta Magna. Esta suspensión fue prorrogada para los ejercicios 2021, 2022 y 2023. Pues bien, en el ejercicio 2024 las reglas fiscales han recobrado su vigencia. A fin de solventar los problemas de interpretación que pudieran existir, el Ministerio de Hacienda ha publicado el documento «Preguntas frecuentes sobre los efectos de la reactivación de las reglas fiscales en 2024 con relación a las entidades locales», que puede consultarse en la dirección electrónica *https://www.hacienda.gob.es/SGFAL/DGCFEL/oficina%20virtual%20entidades%20locales/2024-05-10-faq-reactivacion-reglas-fiscales-vlimpia-post-gab-m-publi-accesible.pdf*.

## 2. PRESUPUESTOS LOCALES Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

### 2.1. Novedades normativas

En primer lugar, cumple destacar la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en relación con las entidades locales en el ejercicio 2024 y las medidas adoptadas durante este ejercicio para aplicarse en 2025.

Como ya anticipamos en la anterior edición de este *Anuario*, la principal novedad en materia presupuestaria en 2024 ha sido el retorno de las reglas fiscales. Como ya señalamos en la edición anterior de este *Anuario*, la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de 8 de marzo de 2023 [COM(2023) 141 final] fijaba la desactivación de la cláusula de salvaguardia para finales de 2023 (p. 6). El Consejo de Ministros, por Acuerdo de 12 de diciembre de 2023, fijó los objetivos de estabilidad presupuestaria para el trienio 2024-2026. Estos objetivos fueron trasladados al Congreso, cuyo Pleno los aprobó el 10 de enero de 2024, y, posteriormente, al Senado, cuyo Pleno los rechazó con fecha de 7 de febrero de 2024.

Como consecuencia del rechazo de los objetivos por el Senado, el Consejo de Ministros volvió a formular los objetivos de estabilidad presupuestaria mediante Acuerdo de 13 de febrero de 2024 en el marco de lo previsto en el art. 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Los objetivos contenidos en este segundo Acuerdo eran coincidentes con los presentados en el Acuerdo de 12 de diciembre de 2023. El nuevo acuerdo fue nuevamente sometido a la aprobación de las Cortes Generales, siendo aprobado por el Pleno del Congreso con fecha de 29 de febrero de 2024 y nuevamente rechazado por el Pleno del Senado con fecha de 6 de marzo de 2024.

Ante este segundo rechazo, el Gobierno consideró aplicables los objetivos de déficit y deuda incluidos en el Programa de Estabilidad 2023-2026, de 28 de abril de 2023, en tanto había sido objeto de aprobación por la Comisión Europea. En el ámbito local, la senda que se incluía en los objetivos de estabilidad rechazados por el Senado preveía un objetivo de estabilidad presupuestaria, mientras que el Programa de Estabilidad establecía un objetivo de superávit del 0,2 por 100 del PIB.

La Secretaría General de financiación Autonómica y Local publicó con fecha de 10 de mayo de 2024 una nota en que se aclaraban los límites aplicables en relación con los objetivos de deuda pública (1,4 por 100 para el subsector local, sin perjuicio de los límites individuales al endeudamiento previstos en el TRLRHL) y de la regla de gasto (2,6 por 100 sobre el gasto computable de la liquidación presupuestaria de 2023). Además, en la nota se aclaraba que no sería de aplicación la regla de destino del superávit presupuestario prevista en el art. 32 LOEPSF, ni se podría destinar el superávit de 2023 a lo previsto en la DA 6.ª LOEPSF. Tampoco se aplicarían las medidas de incumplimiento del equilibrio presupuestario o de la regla de gasto contenidas en los arts. 21 y ss. LOEPSF en relación con el ejercicio 2023, aunque sí respecto del ejercicio 2024.

En relación con la regla contenida en el art. 12.5 LOEPSF relativa al destino del exceso de ingresos a la reducción del nivel de la deuda pública, la nota indicaba que se aplicaría a los ingresos de 2024, aunque no a los de 2023.

En relación con el ejercicio 2025, el Consejo de Ministros, con fecha de 16 de julio de 2024, acordó los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2025-2027 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del estado para 2025. Este Acuerdo fue rechazado por el Pleno del Congreso con fecha de 23 de julio de 2024. Como consecuencia de este rechazo, el Consejo de Ministros volvió a adoptar un nuevo acuerdo de establecimiento de objetivos con fecha de 10 de septiembre de 2024, que fue nuevamente retirado por el propio Consejo de Ministros de tramitación parlamentaria por acuerdo de 24 de septiembre de 2024.

Posteriormente, con fecha de 15 de octubre de 2024, el Consejo de Ministros remitió a la Comisión Europea el Plan Fiscal Estructural a Medio Plazo del Reino de España para el periodo 2025-2028. Este plan ha sido validado por la Comisión Europea con fecha de 26 de noviembre de 2024.

De acuerdo con el Plan, la senda de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones públicas en 2025 es del –2,5 por 100 del PIB. Sin embargo, para el subsector local y cada entidad local considerada individualmente, se considera que deberá alcanzarse equilibrio presupuestario o superávit durante 2025.

Del mismo modo, el objetivo de deuda pública para el subsector local en el ejercicio 2025 se establece en un 1,3 por 100 del PIB, sin perjuicio de la aplicación de los límites individuales al endeudamiento previstos en el TRLRHL. En relación con la regla de gasto, se considera que no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo para la economía española, que se encuentra fijado en el 3,2 por 100.

Frente a lo que acontecía en 2024, para 2025 sí será aplicable la regla de destino del eventual superávit que se registre en el ejercicio 2025 en aplicación del art. 32 LOEPSF. No obstante lo anterior, no se aplicará la regla de la DA 6.ª LOEPSF en tanto no se apruebe la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2025.

Además de estos objetivos de estabilidad presupuestaria, durante 2024 se aprobaron otras medidas de relevancia para los presupuestos de las entidades locales. En primer lugar, se aprobó, la *Resolución de 3 de julio de 2024, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, 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 24 de junio de 2024, así como diversos aspectos relacionados con el contenido de los planes de ajuste y su posible revisión en el ámbito de dichos procedimientos*. A través del citado Acuerdo se estableció el procedimiento y la asignación para 2024 de los importes máximos del compartimento del Fondo de Ordenación del Fondo de Financiación a Entidades Locales que permite la cancelación de las

obligaciones pendientes de pago líquidas, vencidas y exigibles de pago de determinadas entidades locales con sus proveedores, de acuerdo con un doble régimen (voluntario y obligatorio) y se fijan las condiciones de los préstamos que se formalicen para esta finalidad.

Con bastante proximidad en el tiempo, se aprobó la *Resolución de 24 de julio de 2024, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se da cumplimiento al art. 41.1.*a) *del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico*. Esta resolución desarrolla el mecanismo que permite compartir los ahorros financieros entre las Administraciones públicas con el objeto de ayudar aquellas que presentan mayores dificultades de financiación e impulsar a las que hayan conseguido superarlas.

Finalmente, debe destacarse que la DF 1.ª del *Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024* ha modificado la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local añadiendo un nuevo apartado 4 en el art. 57 relativo a las relaciones interadministrativas. Este nuevo apartado tiene el siguiente tenor: «Asimismo, en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación, las entidades locales, cuando concurran situaciones ocasionadas tras la producción de una emergencia civil por catástrofes naturales o derivadas de la acción humana con graves daños, podrán aportar por decisión de los órganos competentes de la entidad local, con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, medios humanos y materiales a las entidades locales afectadas gravemente por dicha catástrofe a fin de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad en lo posible, todo ello en razón de la protección de los intereses públicos y la aplicación del principio de solidaridad». Este nuevo precepto da cobertura legal a las actuaciones de cooperación interadministrativa en casos excepcionales sujetas a la aplicación de las reglas de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera.

## 2.2. Novedades jurisprudenciales

En relación con la actividad de nuestros tribunales, debemos comenzar haciendo referencia a la *Sentencia del Tribunal Supremo (TS) de 11 de junio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3243)*. Aunque el TS no acaba pronunciándose sobre el fondo del asunto, al referirse a normativa autonómica que no es objeto del recurso de casación, sí es de interés el análisis que se realiza respecto de la necesidad de asegurar que la normativa autonómica que obliga a las entidades locales a asumir una determinada competencia incluya una memoria económica suficiente que incluya una previsión de los gastos que comporta y los medios previstos para su financiación por parte de la comunidad autónoma que aprueba la norma. En el supuesto de hecho, un sindicato interpuso recurso

frente a una norma reglamentaria autonómica, procediéndose a su anulación por parte del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) correspondiente. La anulación de la norma reglamentaria autonómica se basaba, entre otros, en que esta norma incorporaba obligaciones para los municipios de menos de 20.000 habitantes que suponían un impacto presupuestario que la propia norma no había previsto. La Comunidad Autónoma recurrida planteó recurso de casación indicando que la declaración de insuficiencia de la memoria económica de la norma reglamentaria anulada se basaba en motivos de oportunidad política y no criterios jurídicos. El TS admitió el recurso planteado, considerando como cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia la relativa a «determinar cuál ha de ser el grado de concreción de la memoria económica que se acompaña en el procedimiento de elaboración de una disposición reglamentaria cuyo objeto es la regulación de la estructura, organización y funcionamiento de servicios públicos —y, específicamente, el de prevención y extinción de incendios—, que puede incidir en las competencias de las entidades locales sobre dichos servicios y, singularmente, en la autonomía financiera y en el equilibrio presupuestario de las mismas». El TS analiza el supuesto partiendo de la posible existencia de un vicio de procedimiento en la aprobación de la norma reglamentaria por insuficiencia en la previsión de gastos y medios que implicaba para las entidades locales su aplicación. El TS parte del principio de buena regulación como punto de partida para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

El TS considera que «las determinaciones del Plan aprobado en el decreto comporta asumir unos costes por las corporaciones municipales, de donde deberá concluirse que la exigencia formal se ve reforzada en su exigencia, porque deberá la Administración que ejercita la potestad reglamentaria determinar los gastos o ingresos que la norma proyectada tiene para las otras Administraciones afectadas, cuantificando y valorando sus efectos y quedando condicionado, no solo a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se impone a todas las Administraciones en el referido art. 129.7.º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino garantizando la autonomía local, también desde el punto de vista financiero, es decir, garantizando que esos efectos económicos de la norma reglamentaria proyectada son atendidos sin merma de esa autonomía. En suma, que la exigencia del estudio económico requiere una especial exigencia en supuestos como el de autos». Este enfoque lleva al TS a concluir lo siguiente: «Teniendo en cuenta que la norma reglamentaria impugnada afecta a las Administraciones locales, debe extremarse la exigencia de la memoria económica, debiendo estimarse cumplimentada la exigencia cuando en el procedimiento de aprobación de la norma reglamentaria autonómica se elabora una memoria económica con la previsión de los gastos que comporta y los medios para su financiación por la Administración que aprueba la norma, por más que se deje al criterio de la soberana decisión de las corporaciones municipales asumir el cumplimiento de la norma reglamentaria con la aceptación de dicha financiación».

Junto al anterior pronunciamiento, debemos igualmente destacar la *STS de 19 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1573)*. Se trata de un supuesto en que se plantea

como cuestión de interés casacional el examen de si «las previsiones contenidas en las leyes de presupuestos generales del Estado que determinan que los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los límites en ellas contemplados deberán experimentar la oportuna adecuación deviniendo inaplicables las cláusulas que infrinjan aquellos, obligan a la Administración a la previa revisión de oficio con el fin de que dejen de desplegar efectos jurídicos». En el supuesto de hecho, se impugnaba la anulación del Acuerdo del Pleno de un ayuntamiento que establecía un incremento de la masa salarial por encima de lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio correspondiente. El TS considera dicha anulación conforme a derecho estableciendo la siguiente doctrina: «Las previsiones contenidas en las leyes de presupuestos generales del Estado que determinan que los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los límites en ellas contemplados deberán experimentar la oportuna adecuación, son directamente aplicables y determinan la inaplicación de las cláusulas que contravengan aquellas previsiones legales, que deberán experimentar la oportuna adecuación en las anualidades correspondientes».

En relación con la actividad de nuestros tribunales inferiores, debemos destacar seis sentencias recaídas en este 2024. En primer lugar, debemos detenernos en la *STSJ de Comunidad Valenciana de 26 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:5800)*. En esta sentencia se solicitaba la anulación del Presupuesto General de un municipio con base en el incumplimiento significativo de determinadas subvenciones nominativas, la falta de publicación de las subvenciones, la ausencia e incumplimiento de un plan estratégico de subvenciones y el carácter prorrogado del presupuesto que determinaría la pérdida del carácter nominativo de las subvenciones. El TSJ excluye que la falta de aprobación del plan estratégico de subvenciones pueda determinar la ilegalidad del presupuesto municipal, aun cuando la normativa propia municipal establezca que dicho plan deba aprobarse con carácter previo o simultáneo al presupuesto general. Para el TSJ dicho incumplimiento no supone una transgresión que determine la ilegalidad del presupuesto. Del mismo modo, la inclusión de las subvenciones nominativas en el estado de gastos del presupuesto tampoco puede considerarse una vulneración de la normativa, en tanto que dicha previsión no puede equipararse al otorgamiento de la subvención. Finalmente, el TSJ analiza si la inclusión de una subvención nominativa en favor de un sujeto que no cumple los requisitos para su concesión en el estado de gastos. De conformidad con lo señalado anteriormente, el TSJ excluye que esta circunstancia pueda ser determinante de la nulidad del presupuesto municipal.

En segundo lugar, cumple reseñar la *STSJ de Madrid de 23 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:TSJM:2024:15597)*, en que una empresa solicitaba la anulación del presupuesto municipal para que se aprobara un nuevo presupuesto en que se incluyeran todas las facturas que el ayuntamiento adeudaba a la empresa dentro de su estado de gastos. Esta pretensión se apoyaba en la existencia de pronunciamientos judiciales previos que reconocían los créditos a favor de la empresa, lo que determinaba que se incumpliera lo previsto en los arts. 162 y 165 TRLRHL. El TSJ estima las alegaciones de la empresa,

anulando el presupuesto general del ayuntamiento en la medida en que se obliga a la inclusión de los créditos reconocidos a favor de la empresa.

El TSJ de Madrid también se ha pronunciado sobre la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria en la modificación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración del Ayuntamiento de Madrid en la *STSJ de Madrid de 11 de abril de 2024 (ECLI:ES:TSJM:2024:3559)*. En el recurso contra la modificación de la Ordenanza se alegaba que se había omitido el informe sobre impacto presupuestario de la modificación requerido por el art. 7 LOEPSF. El TSJ constata la falta de inclusión de un informe en que se detallen las consecuencias presupuestarias de la medida. Para el TSJ esta omisión es de suficiente trascendencia para determinar la anulación de la Ordenanza al incumplir lo previsto en el art. 7 LOEPSF, ya que este informe es necesario para, por un lado, cuantificar y valorar las repercusiones y efectos de la normativa y, por otro, supeditar estas repercusiones y efectos al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera.

Por último, cumple destacar la *STSJ de Cataluña de 8 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJCAT:2024:6372)*, que analiza un supuesto en que se solicitaba la anulación de las bases de ejecución presupuestaria de un ayuntamiento por parte del interventor en la medida en que se habilitaba a la concejala de hacienda a dictar todas las instrucciones, circulares y recomendaciones que fueran necesarias para el desarrollo del presupuesto y a la aplicación de la contabilidad y control interno vinculada a la actividad económica municipal. De acuerdo con el recurrente, dicha base suponía la asignación de funciones reservadas por la legislación al Interventor. El TSJ considera los límites a las materias que pueden ser objeto de regulación en la Ley de Presupuestos Generales del Estado emanada de la doctrina constitucional para descartar que se pueda incluir dicha base en los presupuestos municipales al exceder de los límites del art. 165 TRLRHL y otorgar funciones al concejal que son del alcalde. De este modo, se estima el recurso interpuesto anulándose las bases de ejecución presupuestaria.

### 2.3. Novedades doctrinales

En relación con la actividad de la doctrina, deben destacarse diversos siguientes trabajos enmarcados en materia presupuestaria local y de aplicación del principio de estabilidad presupuestaria. La reactivación de las reglas fiscales ha centrado buena parte de los estudios publicados en 2024, destacando los trabajos de: M. Pons Rebollo, «La gestión presupuestaria en las entidades locales frente a la reactivación de las reglas fiscales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 6 (junio), 2024; R. Fernández Llera, «El sector público local en un renovado pacto interno de estabilidad», *Economistas*, núm. 185, 2024, pp. 213-220; E. Donoso Atienza, «La sostenibilidad financiera de las EELL y las consecuencias de la reactivación de las reglas fiscales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia munici-*

*pal*, núm. 4 (abril), 2024; E. Ruiz de Villa Saiz, J. Álvarez García, J. Antona San Millán, L. Ó. Moreno García-Cano, T. Abad Hernández y S. Guerra Álvarez, «La reforma de las reglas fiscales de la Unión Europea», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, núm. 937, 2024, pp. 11-26; M. C. Aparisi Aparisi, «La reactivación de las reglas fiscales. Un análisis práctico», *Revista Derecho Local*, mayo de 2024; C. Marín, D. Martínez López y J. J. Pérez, «¿Es posible la estabilidad presupuestaria en el actual contexto de crecientes necesidades de gasto público?», *Papeles de economía española*, núm. 182, 2024, pp. 36-48.

Otro aspecto que ha sido el foco de varios estudios ha sido el del remanente de tesorería, destacando los trabajos de B. M. Vigo Martín y M. Álvarez Fernández, «Nuevas perspectivas en torno al remanente de tesorería: especial referencia a la presupuestación del remanente de tesorería afectado y al destino del remanente de tesorería para gastos generales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 6 (junio), 2024; A. Serra Puig, «La rentabilización de los excedentes de tesorería en la Administración local (operaciones activas de tesorería)», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 1 (enero), 2024.

Por último, otros trabajos referidos a la materia presupuestaria local a destacar son: T. Larregui Rosignolo, *La autonomía tributaria local en Argentina y España: propuestas para su defensa*, Tesis doctoral, Universidad de Cádiz, 2024; J. Roa Bustamante y F. Miranda Pichucho, «Presupuesto participativo como mecanismo para la distribución de los recursos públicos locales», *593 Digital Publisher CEIT*, vol. 9, núm. 3, pp. 34-35.

## 3. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA LOCAL

### 3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales

#### *3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización*

En relación con el ámbito normativo de la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público, se debe poner de manifiesto que ha habido algunas novedades normativas durante el año 2024 A este respecto, a nivel estatal, la *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas* ha sido modificada por el *art. 5 de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres* y por la *DF 1.ª de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.*

Descendiendo al plano autonómico de la Comunidad de Madrid, se debe destacar que la normativa de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid no ha sufrido modificaciones relevantes a lo largo del año 2024.

### *3.1.2. Tribunal de Cuentas*

Entre la actividad fiscalizadora que el Tribunal de Cuentas ha desarrollado a lo largo del ejercicio 2024, se debe incidir en algunas fiscalizaciones que se refieren específicamente a las entidades locales. En este sentido, goza de especial relevancia el *Informe núm. 1.578, de 27 de julio de 2024, de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2022*, que recoge los resultados de los análisis realizados por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas generales correspondientes al ejercicio 2022 rendidas por las entidades locales. Precisamente, su objeto principal lo constituye la verificación del cumplimiento de la obligación de rendición de las cuentas por las entidades locales y el análisis de sus principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras.

El mencionado informe recoge los datos relativos al cumplimiento de la rendición de la cuenta general. Así, se muestra que un 42 por 100 de las entidades locales rindieron su cuenta anual en el plazo legalmente establecido (pp. 17-22, *vid.* cuadros 3 y 4). Concretamente, un 47 por 100 de los ayuntamientos cumplieron con su obligación en ese plazo. Además, a fecha de 31 de diciembre de 2023, la rendición de cuentas de las entidades locales fue del 65 por 100, siendo del 71 por 100 en los ayuntamientos. Asimismo, a 30 de junio de 2024, la rendición de cuentas de las entidades locales alcanzó el 79 por 100, si bien en los ayuntamientos fue del 83 por 100. El propio informe destaca que estos niveles de rendición son inferiores a los del ejercicio anterior. A este respecto, el Tribunal de Cuentas matiza que «[l]as entidades locales incumplen de manera mayoritaria la obligación de rendición de la cuenta general en el plazo legal. Solo el 42 por 100 de las entidades locales rindieron la cuenta general del ejercicio 2022 dentro del plazo previsto en el art. 223.2 TRLRHL, incrementándose dicho porcentaje hasta el 65 por 100 a 31 de diciembre de 2023. Estos niveles de rendición son muy inferiores a los registrados para la cuenta general del ejercicio anterior, que fueron del 57 por 100 en plazo y 70 por 100 a 31 de diciembre de 2022. A 30 de junio de 2024, el nivel de rendición del ejercicio 2022 fue del 79 por 100, que pone de manifiesto una falta de cumplimiento por parte de las entidades locales del plazo fijado por la normativa vigente» (p. 97).

En relación con las principales magnitudes presupuestarias, concretamente respecto del análisis del gasto presupuestario del ejercicio 2021 (pp. 27 y 129, *vid.* gráfico 2 y cuadro 5), el mayor nivel de gasto de las entidades locales fue en gasto en bienes corrientes y prestaciones de servicios (32 por 100) y en gasto de personal (30 por 100 del gasto total), seguidos por el gasto en transferencias corrientes (17 por 100). Asimismo, el gasto en inversiones reales representó un 13 por 100 del gasto del ejercicio y los gastos por variación de pasivos financieros y los gastos por transferencias de capital absorbieron, cada uno de ellos, un 4 por 100 del gasto total. Debe subrayarse que se trata de cifras

parecidas a las de los ejercicios 2018, 2019, 2020 y 2021 (*vid. Anuario de Derecho Municipal 2020*, p. 350; *Anuario de Derecho Municipal 2021*, p. 314; *Anuario de Derecho Municipal 2022*, p. 368, y *Anuario de Derecho Municipal 2022*, p. 313).

Por áreas (pp. 35-36, *vid.* gráfico 4), la que recibió un mayor nivel de recursos de las entidades locales (37 por 100 del gasto total) es el área de servicios públicos básicos (integrada por seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, medio ambiente y otras políticas de servicios públicos básicos). En segundo lugar, los programas de actuaciones de carácter general recibieron el 20 por 100 del gasto total. Asimismo, la producción de bienes públicos de carácter preferente se encontraba en una tercera posición con un nivel de gasto del 16 por 100, seguidos por las actuaciones de protección y promoción social con un 13 por 100 del gasto. Las actuaciones de carácter económico representaban un 10 por 100 del gasto y, finalmente, el área de deuda pública absorbía el 4 por 100 del gasto local en el ejercicio 2022. Curiosamente, estos porcentajes son muy similares a los de los ejercicio 2020 y 2021. En cuanto al conjunto del gasto de las entidades locales, el informe remarca que «[l]os gastos realizados en el ejercicio 2022 de las entidades que rindieron cuentas de los tres últimos ejercicios, aumentaron un 9 por 100 respecto al ejercicio anterior, siguiendo la tendencia creciente del periodo 2021-2020, que había aumentado un 8 por 100» (p. 99).

Respecto del análisis de los ingresos, las transferencias corrientes supusieron el 41 por 100 de los ingresos de las entidades locales durante el ejercicio 2022 (p. 41, *vid.* gráfico 6). Por su parte, los ingresos de los impuestos directos ascendieron al 29 por 100 del total, seguido por las tasas y otros ingresos que supusieron un 13 por 100 del total. En este sentido, el Tribunal de Cuentas concluye que «[l]os ingresos de naturaleza tributaria suponían el 48 por 100 del total de los ingresos del ejercicio en los ayuntamientos, procedentes en su mayor parte de los impuestos directos, especialmente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y del conjunto de tasas municipales. Para los ayuntamientos de más de 1.000.000 de habitantes, los derechos procedentes del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana supusieron el 8 por 100 de sus ingresos fiscales, viéndose reducidos notablemente consecuencia de la modificación normativa derivada de la STC de 26 de octubre de 2021» (p. 100).

En cuanto a otras magnitudes económico-patrimoniales, el informe advierte un resultado económico-patrimonial positivo. Si bien, el informe matiza que «[p]ese a estas cifras agregadas positivas, 186 entidades locales presentaron remanente de tesorería para gastos generales negativo en el ejercicio 2022. De ellos 154 eran ayuntamientos, estando en esta situación también en el ejercicio anterior, los Ayuntamientos de Murcia, Granada y Parla (Madrid). Otros son nuevos en esta situación como el Ayuntamiento de Vilanova i la Gertrú (Barcelona), Así, además, en el ejercicio 2022 presentan remanente para gastos generales negativo, tres mancomunidades y 29 EATIM. En el Anexo 7 se relacionan las entidades locales que registraron remanente de tesorería negativo en 2022» (p. 48). Sin embargo, destaca un ligero incremento de los derechos de dudoso cobro para el ejercicio 2022 situándose en el 50 por 100 sobre los derechos reconocidos

pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2022 (pp. 47-48). En este sentido, el informe incide en el hecho de que «[s]e observa que existe un elevado nivel de riesgo de cobro entre los saldos deudores ya que más del 50 por 100 del total de derechos pendientes de cobro, lo eran de dudoso cobro. Este porcentaje ha experimentado un ligero incremento de dos puntos porcentuales respecto del ejercicio 2021. En el conjunto de ayuntamientos sigue destacando el elevado importe del saldo de dudoso cobro, especialmente en los ayuntamientos del tramo de población entre 100.001 y 500.000, que alcanza un 60 por 100» (pp. 47-48).

Finalmente, siguiendo la tendencia del informe del ejercicio 2021, también se incluyen ocho recomendaciones (pp. 97-105). A este respecto, por ejemplo, se propone modificar la normativa para reducir los plazos de tramitación y aprobación de la cuenta general de las entidades locales, así como para homogeneizar los plazos de rendición de cuentas generales de las entidades locales al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano equivalente de la Comunidad Autónoma. Asimismo, «[s]e recomienda adoptar las medidas oportunas para que el presupuesto de las entidades locales constituya un instrumento efectivo de planificación, gestión y control de la actividad económico-financiera de las entidades del sector público local, procurando su aprobación dentro de los plazos previstos legalmente» (p. 99).

Por otro lado, se deben citar diversos informes relativos a la fiscalización de las entidades locales. Concretamente, entre otros, destacan el *Informe núm. 1.609, de 18 de diciembre de 2024, de fiscalización de las actuaciones realizadas por las entidades locales beneficiarias de las subvenciones convocadas en 2021 destinadas al fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*; el *Informe núm. 1.608, de 18 de diciembre de 2024, de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos beneficiarios de las subvenciones convocadas correspondientes a 2021 destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales*; el *Informe núm. 1.607, de 18 de diciembre de 2024, de fiscalización sobre las medidas de ahorro y eficiencia energética en el ámbito local*; el *Informe núm. 1.595, de 28 de noviembre de 2024, de fiscalización de las medidas implantadas por los municipios con población entre 100.0000 y 200.000 habitantes para la protección del informante, ejercicio 2023*; el *Informe núm. 1.594, de 28 de noviembre de 2024, de fiscalización de la asistencia a los municipios prestada por las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2022*; el *Informe núm. 1.593, de 28 de noviembre de 2024, de fiscalización de los efectos de la covid-19 sobre los ingresos de los ayuntamientos de comunidades autónomas sin órgano de control externo propio;* el *Informe núm. 1.582, de 26 de septiembre de 2024, de fiscalización de las ayudas en concepto de acción social concedidas por los ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes, ejercicio 2021*; el *Informe núm. 1.572, de 27 de junio de 2024, de fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2021*, y el *Informe núm. 1.568, de 25 de abril de 2024, de fiscalización de los planes de actuación de ámbito local por incendios forestales en los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2022*.

### *3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid*

En el ámbito de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, destaca la *Memoria de Actuaciones 2024 de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid*, aprobada por *Acuerdo del Consejo de la Cámara de Cuentas de 28 de marzo de 2025*. En la misma, se recoge el Programa de Fiscalizaciones para el año 2024, agrupando las actuaciones fiscalizadoras en: obligatorias y/o generales, solicitadas por la Asamblea de Madrid, por iniciativa de la Cámara de Cuentas, y pendientes del programa de 2023. En total, a lo largo del año 2024, se emitieron 18 informes, encontrándose en curso un total de 15 fiscalizaciones al término del mismo.

Resulta de especial interés, el *Informe de fiscalización de las cuentas de las corporaciones locales ejercicio 2022*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 23 de octubre de 2024).* Este informe tiene por objeto fijar y analizar las Cuentas Generales del ejercicio 2022 que han sido rendidas a través de la Plataforma de Rendición Telemática de Cuentas de las Entidades Locales (PRTCEL). Por tanto, el mencionado informe trata de verificar el grado de cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la formulación, aprobación y rendición de las cuentas generales y a la aprobación definitiva y liquidación del presupuesto. Además, pretende comprobar que las Cuentas Generales han sido presentadas de acuerdo con las instrucciones y los principios contables aplicables (*vid. supra*, en el ámbito estatal, el *Informe núm. 1.578, de 27 de julio de 2024, de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2022*).

El citado informe pone de relieve que, en el ejercicio 2022, la rendición de cuentas es inferior a la del ejercicio 2021 (pp. 6-7, *vid. Anuario de Derecho Municipal 2023*, p. 316). Concretamente, en el ejercicio 2022, un total de 131 entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades y entidades locales menores, incluyendo los entes dependientes y los entes adscritos) presentaron su cuenta dentro del plazo establecido, además 70 entidades locales la presentaron fuera de plazo y 24 cuentas generales seguían pendientes de presentación a fecha de 31 de diciembre de 2023 (*vid.* cuadro III.1, pp. 10-13). Todo ello supone que un 58,20 por 100 del total de las entidades locales remitió la cuenta anual en el plazo previsto, lo que se traduce un descenso respecto del ejercicio anterior, en el que ese porcentaje alcanzó el 68,30 por 100 (*vid. Anuario de Derecho Municipal 2023*, p. 316). Asimismo, a fecha de cierre para la elaboración del informe, la cifra de presentación se elevaba hasta el 89,30 por 100 respecto del 90,18 por 100 del ejercicio anterior.

En relación con la rendición de cuentas, el informe destaca que «[l]a evolución de la rendición de cuentas de los ayuntamientos en los últimos cinco ejercicios no presenta diferencias significativas, si bien sí se reduce el número de entidades que cumplen con esta obligación en plazo. A fecha de cierre de este informe, no quedaba ninguna cuenta pendiente de remisión de ejercicios anteriores (apdo. III.1)» (p. 6). Respecto de las mancomunidades, se expone que nueve mancomunidades no remitieron las cuentas del ejercicio 2022, añadiendo que acumulan sin rendir diversas cuentas de ejercicios anteriores (p. 7). En concreto, «[a] fecha de elaboración de este informe, existen un total de

setenta cuentas pendientes de remisión por las distintas mancomunidades desde el ejercicio 2006 (apdo. III.2)» (p. 7). Asimismo, el informe expone que «[n]inguna de las dos entidades locales menores existentes ha remitido sus cuentas de 2022, a la vez que tienen pendientes de rendición algunas cuentas de ejercicios anteriores (apdo. III.3)» (p. 7).

En cuanto a los aspectos más relevantes del informe, se debe hacer mención a los resultados de la fiscalización de las cuentas generales del ejercicio 2022 (pp. 61 y ss.). En total, cinco ayuntamientos no aprobaron la cuenta general por el Pleno de la Corporación, cuatro ayuntamientos y una mancomunidad no remitieron el documento debidamente rubricado por el cuentadante o la persona autorizada y seis ayuntamientos y dos mancomunidades no enviaron el certificado de aprobación de forma correcta. En cuanto al presupuesto, a fecha 1 de enero de 2022, 111 ayuntamientos y 21 mancomunidades no tenían su presupuesto general aprobado, pues el mismo fue aprobado fuera de plazo (art. 169.2 TRLRHL).

Respecto de las incidencias en los documentos contables de las cuentas generales del ejercicio 2021, el informe las clasifica, como en ejercicios anteriores, en diversas tipologías (pp. 67-68). En primer lugar, respecto de las incidencias en el balance de situación y/o la cuenta de resultado económico-patrimonial, destaca la falta de coincidencia del activo total con el total del patrimonio neto y el pasivo, la existencia de partidas con signo contrario a la naturaleza de las mismas, la incoherencia entre algunos apartados del balance de situación y las cuentas del balance de comprobación y la ausencia generalizada de saldo relativo a la dotación de la amortización de inmovilizado inmaterial y material, así como del Patrimonio Público del Suelo. Asimismo, el informe apunta que solo 60 ayuntamientos, 16 organismos autónomos y cinco mancomunidades reflejaban saldo en las cuentas de amortización acumulada (p. 68). Respecto a la dotación a la amortización del ejercicio corriente, el informe indica que solamente 29 ayuntamientos, 15 organismos autónomos y tres mancomunidades presentan saldos en las mismas (p. 68).

En relación con las incidencias detectadas en el estado de cambios del patrimonio neto y el estado de flujos de efectivo en las cuentas de 15 ayuntamientos, dos mancomunidades y dos organismos autónomos, corresponden a errores en las sumas de los conceptos desglosados (es decir, el total no cuadra con las partidas desglosadas), la falta de coincidencia de los datos con los contenidos en otros estados, balance de situación y cuenta de resultado económico patrimonial (p. 68).

Por otro lado, en relación con la liquidación y el resultado presupuestario, el informe expone que se han detectado incidencias en 20 ayuntamientos y dos mancomunidades (p. 69). Además, añade que «[l]a incidencia más frecuente se produce en el resultado presupuestario, al no coincidir el importe de las desviaciones de financiación que figuran en este estado con las recogidas en el anexo de gastos con financiación afectada de la Memoria. Se debe, en la mayoría de los casos, a que el control de los gastos con financiación afectada se lleva al margen de la aplicación contable». En cuanto a las incidencias observadas en los distintos estados de la memoria, las mismas derivan, en general, de incongruencias dentro de los propios estados o de la falta de coincidencia con los datos

reflejados en otros estados de la cuenta (p. 69). Finalmente, respecto de las incidencias en el remanente de tesorería, se destaca la falta de coherencia de los componentes del remanente de tesorería con las cuentas correspondientes del balance de comprobación, como consecuencia de la existencia de cuentas con saldos contrarios a su naturaleza (pp. 69-70).

Además de los informes anteriormente analizados, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid ha emitido diversos informes relacionados con la fiscalización de las entidades locales. En concreto, se deben mencionar el *Informe de fiscalización de la contratación administrativa pública celebrada por las entidades del Sector Público Madrileño. Ejercicio 2022*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 30 de diciembre de 2024*; el *Informe de fiscalización de las medidas de ahorro y eficiencia energética adoptadas por las entidades locales* (en colaboración con el Tribunal de Cuentas), aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 30 de diciembre de 2024*; el *Informe de fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón y entidades dependientes. Ejercicio 2020*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 30 de diciembre de 2024*; el *Informe de fiscalización del cumplimiento de la obligación de remisión de la información sobre control interno referida a las entidades locales, ejercicio 2022*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 23 de octubre de 2024*; el *Informe de fiscalización especial de la contratación de siete ayuntamientos que sistemáticamente no remiten la relación anual de contratos: Chinchón, Fuentidueña de Tajo, Guadalix de la Sierra, Puebla de la Sierra, Puentes Viejas, Robregordo y Villarejo de Salvanés*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 26 de febrero de 2024*; el *Informe de fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Valdemoro y de sus entidades dependientes. Ejercicio 2021,* aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 26 de febrero de 2024*; y el *Informe de fiscalización de determinadas áreas del Ayuntamiento de Valdemoro y de sus entidades dependientes. Ejercicio 2021*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 26 de febrero de 2024.*

## 3.2. Responsabilidad contable

Junto a la labor fiscalizadora que acabamos de abordar, también es función del Tribunal de Cuentas «[e]l enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos» [art. 2.*b)* de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas —LOTC—]. Así, a continuación se examinarán tanto las sentencias dictadas por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas como los recursos interpuestos contra las mismas que han sido resueltos por la Sala 3.ª del TS.

### *3.2.1. Tribunal Supremo*

En este ámbito material, no ha habido ningún pronunciamiento judicial del TS que se refiriera directamente a la responsabilidad contable.

### *3.2.2. Tribunal de Cuentas*

En cuanto a la actividad de enjuiciamiento contable que desempeña el Tribunal de Cuentas, en primer lugar se ha de hacer mención de la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 6 de febrero de 2024, rec. 28/2023*, que resolvió el recurso de apelación formulado por quienes fueran el presidente y el secretario-interventor de un consorcio provincial, interpuesto contra la sentencia dictada por la sección de enjuiciamiento en la que se estimó la responsabilidad contable por alcance de los ahora apelantes.

La declaración de responsabilidad tiene su origen en los informes de reparo, emitidos todos los meses desde agosto de 2017 y durante todo el 2018 por el interventor general del Ayuntamiento de León, a los expedientes que contenían las nóminas de determinados empleados laborales y de uno de los demandados (el secretario-interventor). En el caso de la nómina del personal laboral, los informes de reparo del interventor señalan que dicho personal no puede percibir retribuciones superiores a las del personal laboral del Ayuntamiento de León —por ser el ayuntamiento de adscripción del Consorcio— y que no existe justificación para la percepción de retribuciones complementarias. En el caso de la nómina del demandado, los informes de reparo del interventor cuestionan la categoría profesional del demandado para desempeñar el puesto de secretario en el consorcio; la ausencia de informe o propuesta que motive el nombramiento; el incremento de las retribuciones del demandado en la etapa en la que vio reducidas sus funciones a las de secretaría y, finalmente, la percepción de retribuciones superiores a las equivalentes en el Ayuntamiento de León —por ser, como ya se ha dicho, el ayuntamiento de adscripción del consorcio—. Estos pagos injustificados dieron lugar a que los demandados fueran condenados por alcance directo, de forma solidaria, al reintegro de las cantidades indebidamente abonadas.

En primer lugar, el secretario-interventor alega la nulidad del procedimiento desde la fase de actuaciones previas, reproduciendo en su argumentación las alegaciones que realizó en aquella fase así como en la contestación a la demanda, referidas a la indefensión por la falta de notificación fehaciente de los nombramientos del delegado instructor y en su caso secretario, y por la denegación tácita de complemento de expediente y práctica de diligencias complementarias solicitadas en fase de apelación. Frente a ello, el Ministerio Fiscal manifiesta su oposición y no aprecia que exista indefensión en las actuaciones previas, ya que entonces y en el procedimiento de reintegro posterior se le ha notificado, ha podido alegar lo que ha tenido por conveniente y ha sido oído.

Por su parte, la Sala de Justicia entiende que las alegaciones de indefensión contenidas en el recurso son una mera reiteración de las que se hicieron en primera instancia y que el recurrente pudo alegar en dicha instancia cuanto a su derecho convino, por lo que las deficiencias referidas a la fase de actuaciones previas fueron subsanadas —o pudieron serlo— mediante las alegaciones que aquel estimó oportunas en sede judicial. Por tanto, no logra con esa base argumental justificar indefensión ni invalidez alguna.

En segundo lugar, se alega arbitrariedad e incongruencia de la sentencia recurrida, en la medida en que no se pronuncia sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial referida anteriormente (como alegación previa) y sobre la distinción que se hacía en la contestación a la demanda entre pago indebido y alcance, y sobre la duplicidad de procedimientos, en concreto, porque se estaba tramitando por los mismos hechos un expediente de declaración de lesividad. Finalmente, alega que es errónea la valoración de la prueba y se opone a la apreciación de negligencia grave en su conducta. El Ministerio Fiscal se opone a lo alegado por el recurrente y aprecia que existe la responsabilidad contable por alcance y una grave negligencia causante de la misma.

Frente a esto, la Sala no advierte déficit de congruencia en la construcción de la sentencia recurrida, ya que el juzgador ante las pretensiones formuladas y aunque no las acoja, ha realizado un análisis riguroso, que no ha sido desvirtuado además por su reiteración ante esta segunda instancia con la mera alegación de incongruencia. La sentencia de instancia cumple, así, con la exigencia de motivación al dar una respuesta exteriorizada y fundada en Derecho, ajustándose a los parámetros que recuerda la STC 31/2019, de 28 de febrero, FJ 8.º

Por otro lado, el otro condenado (el presidente del consorcio) formula recurso de apelación en el que se alega, en primer término, la falta de responsabilidad contable directa del recurrente, oponiéndose a la interpretación del concepto de pagos indebidos que contiene la sentencia, que el recurrente considera amplia y errónea respecto al concepto de alcance. En segundo lugar, alega la adecuación de los procedimientos seguidos y competencia subjetiva en la emisión de los informes de discrepancia, que, a su juicio, no corresponderían en exclusiva al secretario del consorcio sino al gerente. Asimismo, y en tercer lugar, alega la inexistencia de dolo, culpa o negligencia en la responsabilidad contable como presidente del consorcio, ya que en ejercicio de dicho cargo se limitó exclusivamente a la firma de los decretos de pago, pero no a las fases anteriores de autorización del gasto, ni compromiso del gasto, ni contracción de la obligación, ni en el control laboral y confección de las nóminas con los conceptos pagados. El Ministerio Fiscal, por su parte, considera que no pueden prevalecer meras alegaciones de parte sin que se hayan desvirtuado los hechos declarados probados con medios que acrediten la inexistencia de los mismos y la veracidad de lo que se alega de contrario en la sentencia, en la que se acredita la condición de presidente del consorcio del demandado, y su competencia para la ordenación de pagos y la disposición del gasto, y que ordenó el abono a determinados trabajadores de retribuciones superiores a las que les correspondían, levantando sucesivos reparos formulados por el interventor general del Ayuntamiento de León, con omisión de su debida diligencia.

Ante lo anterior, la Sala entiende que las alegaciones del recurrente con las que pretende exonerarse de responsabilidad son reiteraciones de las contenidas en la contestación a la demanda y en definitiva meras manifestaciones de su disconformidad con las conclusiones de la sentencia de instancia, pero no aportan elementos de contraste, ni desvirtúan los razonamientos de la sentencia de instancia y, por tanto, no pueden

prevalecer. Respecto a la presencia de dolo o negligencia grave, la sentencia de instancia aprecia su concurrencia en el caso del presidente de la entidad, toda vez que levantó los reparos del interventor general del Ayuntamiento de León, recibidos mes a mes desde agosto de 2017 hasta diciembre de 2018, sin atender al criterio del secretario y del gerente.

En virtud de lo anterior, se desestimaron los recursos de apelación interpuestos, con imposición de costas a los recurrentes.

Igualmente, se ha de dar noticia de la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 11 de junio de 2024, rec. 4/2024*, que resolvió el recurso de apelación formulado por el Ministerio Fiscal y por el que fuera alcalde de Valle de Barají (Huesca), contra la sentencia dictada por el departamento tercero de la sección de enjuiciamiento en la que se estimó parcialmente la demanda presentada por el Ministerio Fiscal, que declaró la responsabilidad contable directa del ahora recurrente y de la secretaria-interventora por alcance en los fondos del citado ayuntamiento.

En síntesis, el alcance a los caudales públicos se produjo por las doce transferencias ordenadas por el alcalde a la cuenta bancaria de quien habría ejercido como secretaria-interventora del ayuntamiento afectado. En primera instancia, se desestimó la demanda respecto a los pagos correspondientes a la nómina; y se estimó respecto a los pagos correspondientes a las dietas, por viajes y otros, y a la liquidación a la Seguridad Social. En cuanto al abono en concepto de nómina, la sentencia apelada considera que, a pesar de que los pagos puedan tener una justificación formalmente inadecuada al carecer de soporte documental, existía una relación laboral que hacía ineludible su retribución y, por tanto, no se puede apreciar un supuesto de alcance por tal concepto. Respecto a los importes abonados en concepto de dietas por viajes y otros, la sentencia apelada considera que, al tratarse de indemnizaciones que no se acompañan de la documentación justificativa conforme a la regulación específica, no es posible deducir las causas de su abono. Igualmente, respecto a las transferencias efectuadas a la codemandada como liquidación a la seguridad social, la sentencia apelada resuelve que, en atención a que la obligación de cotizar y realizar el ingreso a la seguridad social corresponde al empresario, en este caso, al ayuntamiento, el citado pago a la cuenta personal de la secretaria interventora carecía de justificación. Por tanto, concluye la sentencia apelada, estos dos últimos conceptos de transferencia abonados en concepto de dietas por viajes y otros, y como liquidación a la seguridad social, constituyen un alcance contable, responsabilidad del alcalde y de la intervención municipal, que como cuentadantes no agotaron la diligencia debida, y que, en consecuencia, se debe considerar que incurrieron en negligencia grave.

En su recurso de apelación, el Ministerio Fiscal se muestra disconforme con la desestimación parcial con base en la acreditación de que se trataba de la retribución por la prestación de servicios —retribución salarial— por la secretaria-interventora del ayuntamiento durante ese periodo de 2018. A este respecto, además, refiere una resolución contradictoria dictada previamente por el mismo Departamento de Enjuiciamiento, en

la Sentencia 4/2023, que sí declaraba constitutivas de alcance todas las cantidades correspondientes a su retribución salarial, que recibió la misma secretaria-interventora, pero durante el ejercicio 2017.

En cuanto al posible criterio contradictorio, la Sala pone de relieve que se trata de ejercicios distintos y que cada uno habrá de ser individualmente considerado, recordando en todo caso la no firmeza de la resolución. Entrando a resolver la alegación en la que se basa el recurso del Ministerio Fiscal sobre la falta de soporte documental y justificación de los pagos en concepto de salario, la Sala entiende que se debe partir de que es doctrina consolidada que la apelación requiere poder confrontar con los resultados de la sentencia de primera instancia, y por ello exige desvirtuar con base en un juicio crítico racional la argumentación que sirve de soporte a la resolución impugnada. En aplicación de esta doctrina al supuesto de autos, se debe advertir que, como el Ministerio público reconoce en su escrito de recurso, la secretaria-interventora prestó servicios al ayuntamiento durante este ejercicio 2018, y por ello consta así como hecho indiscutido de la sentencia recurrida. En este caso, aun cuando no consten nóminas con las debidas retenciones de IRPF y deducciones por cuotas a la Seguridad Social, tales pagos se han producido como contraprestación a una relación laboral de ineludible retribución. El Ministerio Fiscal no desvirtúa en su recurso el juicio racional en que se basa la sentencia apelada, en la que se argumenta cómo se trata de una retribución debida por la prestación laboral acreditada. Asimismo, se debe tener en cuenta que, como se hace constar por el juzgador de instancia, el salario abonado durante ese ejercicio 2018 resulta equiparable a las percepciones para dicho puesto en la actualidad. Su alegación, por tanto, no puede estimarse.

En el recurso de apelación formulado por el alcalde, se alega la errónea valoración de la prueba y la inexistencia del tipo subjetivo de la responsabilidad contable. En cuanto la errónea valoración de la prueba que derivaría de la omisión en la sentencia apelada, sin motivación, de la *ficta confessio* de la declarante ausente (ante la inasistencia injustificada a la vista de la secretaria-interina accidental). Para su valoración, la Sala debe observar si de forma incontrovertible se puede verificar que hay elementos de prueba que desvirtúan la valoración realizada en la instancia. Así, para que se pueda realizar una nueva valoración es necesario que se detecte un error patente y claro en la apreciación de la prueba por parte del órgano de instancia, circunstancia que no concurre en el supuesto que nos ocupa, ya que, conforme al art. 304 LEC, la *ficta confessio* queda al prudente arbitrio del tribunal pues no es una obligación del órgano judicial, sino una facultad discrecional del juez de uso tradicionalmente muy limitado y que, ejercida, solo podría servir en el supuesto de autos para complementar una prueba deficiente del demandado sobre hechos que le sean perjudiciales. Sin embargo, consta una motivación adicional en la sentencia apelada, y que no desvirtúa la parte, al dejar constancia el juzgador de que conforme al escrito de contestación la interventora ha reconocido la anomalía de los pagos recibidos, aunque no procedió a su devolución o a la justificación de tales viajes y al reintegro de la correspondiente suma a la Seguridad Social.

En segundo lugar, sobre la alegada ausencia de negligencia grave en la conducta del alcalde, la Sala de Justicia considera que el alcalde resulta responsable —junto a la codemandada— conforme a la regulación y respecto de los pagos sobre los abonos en concepto de viajes y otros y seguridad social, al no desplegar la debida diligencia al respecto, debiendo hacerlo y con independencia de su falta de formación al respecto. Todo ello en atención a las responsabilidades encomendadas al codemandado, esto es, a la denominada esfera técnica del caso, pues como cuentadante debió evitar los referidos pagos indebidos, no acordes a la regulación y conforme a la justificación requerida al efecto, como resuelve la sentencia apelada —y no desvirtuado de contrario—, lo que supone comprobar la justificación de los gastos de viajes, hacer constar el motivo y su origen, y documentar la liquidación a la Seguridad Social, antes de autorizar las correspondientes transferencias a la cuenta bancaria titularidad de la codemandada. En consecuencia, procede desestimar los motivos del recurso de apelación del codemandado.

Finalmente, la impericia, la falta de experiencia o de conocimientos técnicos no son causa suficiente para exonerar de responsabilidad contable directa, pues tales circunstancias no han sido obstáculo para que el cuentadante haya aceptado el cargo y asumido la obligación de cumplir con diligencia sus funciones. Muy al contrario, el desconocimiento de las funciones y deberes que son inherentes a un determinado puesto o responsabilidad constituye en sí mismo una grave negligencia.

En consecuencia, se decidió desestimar los recursos de apelación formulados por el Ministerio Fiscal y por el alcalde demandado en primera instancia, con expresa imposición de costas a este último, lo que supuso la confirmación de la sentencia dictada en primera instancia.

Asimismo, se ha de reseñar la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 22 de julio de 2024, rec. 9/2023*, que resolvió el recurso de apelación interpuesto por las herederas de quien causó un alcance directo a los fondos públicos del Ayuntamiento de Marracos (Zaragoza).

En resumen, en la sentencia de instancia, tras valorar las pruebas practicadas en relación con todas las irregularidades contables que fueron denunciadas por los actores —Ayuntamiento de Marracos y Ministerio Fiscal—, se entendió que cabía apreciar la presencia de dolo en la conducta del fallecido respecto a determinadas transferencias que él mismo practicó desde los fondos municipales a sus cuentas bancarias privadas y adquirió bienes con cargo a dichos fondos sin acreditar su destino público. Por lo anterior, la sentencia concluyó declarándole responsable contable directo de un alcance de fondos públicos, lo que conllevaría la condena al reintegro de dicha cantidad junto con los intereses legalmente procedentes. Ahora bien, toda vez que se produjo el fallecimiento del ya citado demandado en autos, la sentencia recurrida declaró que la responsabilidad contable se transmitió *ope legis* a sus herederas (que habían aceptado su herencia), por la muerte del causante. Considerando aplicable el tenor del art. 38.5 LOTC, por lo que concluyó que el límite de dicha responsabilidad transmitida *mortis causa* a las herederas

alcanzaba hasta el límite del caudal relicto hereditario, que el juzgador fijó cuantitativamente en función del contenido del modelo 652 —Impuesto de Sucesiones y Donaciones— presentado por las herederas.

En cuanto a los concretos motivos del recurso, las apelantes alegan en primer lugar la existencia de incongruencia omisiva, toda vez que aprecia la inexistencia de pronunciamiento alguno sobre los ingresos injustificados que recibió el demandado en el Ayuntamiento de Marracos y de los que se benefició. Este motivo no es acogido por la Sala de Justicia, al constatar que el juzgador de instancia ha delimitado el objeto de la cuestión sometida a enjuiciamiento, que consiste en determinar si existió un perjuicio constitutivo de alcance en los fondos públicos del Ayuntamiento de Marracos. Seguidamente, ha procedido a reflejar las pretensiones de las partes litigantes, poniéndolas en relación con el examen de la figura jurídica de alcance de fondos públicos, señalando los requisitos legales para apreciar dicho alcance y elaborando sus pronunciamientos sobre su concurrencia o no concurrencia en las personas demandadas, en base siempre a los hechos acreditados en autos. Señaladamente, ha fundamentado la existencia (o no) de perjuicio económico en los fondos del ayuntamiento, en relación con las distintas irregularidades denunciadas, analizando el valor probatorio del informe pericial obrante en autos y que fue aportado por el ayuntamiento demandante como pieza de convicción relevante para mantener sus pretensiones actoras, a lo que se sumó el Ministerio Fiscal. Asimismo, el consejero de instancia examinó la legitimación pasiva de las herederas, la posibilidad de existencia de indefensión para dichas litigantes, concluyendo su inexistencia, y la concurrencia de prescripción de la responsabilidad contable, alegada por la mencionada parte demandada, pretensión que acogió, en parte. Y, por último, el juzgador *a quo* realizó un análisis de la limitación de la responsabilidad contable de las demandadas, en su condición de herederas, en función de lo dispuesto en el art. 38.5 LOTC. A la vista de todo lo anterior, la Sala de Justicia no advierte déficit de congruencia en la construcción de la sentencia recurrida.

En el segundo motivo de recurso, la parte recurrente mantiene que ha existido, por parte del consejero de instancia, error en la valoración de la prueba en relación a la fecha en la que se fija la interrupción del plazo de prescripción. Sin embargo, la Sala de Justicia coincide con el criterio manifestado por el consejero de instancia en la sentencia recurrida, por el que estimó parcialmente la prescripción de las responsabilidades contables derivadas de las actuaciones irregulares efectuadas por el causante con anterioridad a febrero de 2012, por cuanto sus herederas habían conocido en febrero de 2017 las irregularidades investigadas en vía penal, coincidentes con las denunciadas ante la jurisdicción contable, debiéndose, en consecuencia, aplicar el plazo general de cinco años previsto en el apartado 1 de la DA 3.ª LFTC, tal y como hizo el consejero de instancia, lo que resulta ajustado a Derecho y, por tanto, se desestimó el motivo segundo del recurso de apelación.

En el tercer motivo de su recurso de apelación, se defiende que, dado que el juzgador *a quo* detrajo de la cuantía en que se fijó el menoscabo económico, infligido a

los fondos del Ayuntamiento de Marracos, los importes de las transferencias realizadas por el fallecido a las cuentas de dicha corporación, en relación con conceptos genéricos como «arriendos» o «canon», también deberían restarse del alcance producido los ingresos (reintegros) en efectivo que realizó personalmente en la misma cuenta corriente del Ayuntamiento de Marracos. Revisados los autos por la Sala de Justicia, se constata que, efectivamente, constan acreditados en las actuaciones los extractos bancarios correspondientes en los que se reflejan ingresos efectuados en efectivo por conceptos genéricos. En congruencia con el criterio manifestado por el consejero de instancia en relación con las transferencias realizadas por el declarado responsable contable, que dieron lugar a la minoración del daño producido en los fondos de la corporación, la Sala de Justicia entiende que debe detraerse esta cantidad del importe del perjuicio económico en los fondos municipales consignado en la sentencia recurrida, lo que supone la estimación del motivo de apelación tercero.

En el motivo cuarto de su recurso, la parte apelante impugna la liquidación de intereses, según la interpretación que da del art. 71.4.*e)* LFTC, en relación con los arts. 1108 y ss. CC, en contra de lo dispuesto en la sentencia apelada que fija para su cómputo como *dies a quo* la fecha en que aceptaron la herencia y como *dies ad quem* la fecha de dictarse la expresada resolución de primera instancia. La parte recurrente entiende que la exigencia de intereses legales debe computarse, para el supuesto de las herederas a las que se deriva y/o transmite la responsabilidad, desde el día en que se emite la primera liquidación provisional y son requeridas para el pago. La Sala de Justicia no puede acoger la pretensión de la parte apelante ya que, una vez aceptada la herencia, los herederos suceden al causante hasta el importe líquido de la herencia en la obligación de resarcir los daños y perjuicios causados al erario público como consecuencia del manejo de esos caudales públicos, ostentando la condición de legitimados pasivos en el procedimiento jurisdiccional contable, tal y como establece el art. 55 LFTC.

El motivo quinto del recurso de apelación denuncia el error en la valoración de la prueba e infracción del art. 38.5 LOTC en relación con la limitación legal de la responsabilidad de las demandadas como causahabientes del fallecido. En los procesos contables en los que comparecen los causahabientes de un responsable contable fallecido, conforme a lo establecido en el art. 55.2 LFTC, la determinación del importe líquido de la herencia es absolutamente transcendental porque fija el límite cuantitativo máximo por el que se podrá exigir responsabilidad contable a dichos causahabientes, *ex* art. 38.5 LOTC. En el presente caso, se pretende limitar la responsabilidad contable de las apelantes con fundamento en un reconocimiento de deuda que se basa en la mera declaración de que una entrega de dinero tenía como causa un hipotético contrato de préstamo; contrato del que no se ha acreditado —ni siquiera expresado en la escritura— el más mínimo indicio de su materialidad entre las supuestas partes contratantes del mismo. Por tanto, de acuerdo con las normas de la carga probatoria, la Sala de Justicia considera que no queda probada la existencia previa de un préstamo que pudiera minorar el montante líquido de la herencia. Por todo ello, debe desestimarse el quinto motivo de apelación.

En consecuencia, se estimó en parte el recurso de apelación formulado contra la sentencia de instancia, que quedó revocada parcialmente solo en cuanto a la modificación de la cuantía del alcance y al importe de los reintegros procedentes, confirmándose el resto de sus pronunciamientos, sin imposición de costas.

Igualmente, merece también ser comentada la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 22 de julio de 2024, rec. 27/2023*, que resolvió el recurso de apelación formulado por los que fueran alcalde del Ayuntamiento de Valle de Bardají (Huesca), interpuesto contra la sentencia dictada por el consejero de cuentas en la que se declaró su responsabilidad contable directa en relación con el alcance causado a los fondos de la mencionada entidad local.

La sentencia de instancia apreció la existencia de un menoscabo a los fondos municipales como consecuencia de los pagos realizados sucesivamente a la secretaria-interventora accidental del citado ayuntamiento, que consideró carentes de justificación. Así, se estimó que el alcalde de la corporación en el momento de los hechos había incumplido las competencias y funciones propias del cargo, al tiempo que se consideró que la secretaria-interventora accidental había vulnerado sus deberes en relación con la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria en su ámbito territorial. Por ello, se consideró que concurrían en ambos codemandados el elemento subjetivo que exige el art. 49.1 LFTC, esto es, una conducta gravemente negligente que fue causa directa del perjuicio económico causado en los caudales públicos, declarándoles, en consecuencia, responsables contables directos y solidarios del alcance de fondos municipales.

En el primer motivo de apelación, la parte recurrente consideró que el juzgador de instancia había incurrido en error en la valoración de la prueba aportada al proceso por cuanto, según afirma, el consejero de instancia no ha realizado una valoración correcta de la prueba practicada, siendo esta incompleta al haber omitido cualquier referencia a la confesión realizada por la secretaria-interina accidental, que fue parte codemandada en el proceso, produciéndose a su juicio, como consecuencia de la indebida aplicación del art. 304 LEC, una decisión arbitraria de dicho juzgador, por cuanto omitió cualquier motivación por la que prescindiera de considerar dicho interrogatorio de parte. Además, añade que el contenido de la declaración *in absentia* de dicha codemandada no entra en contradicción con el resto de la prueba documental obrante en el procedimiento. La Sala rechaza este motivo al entender que el consejero de instancia, valorados los documentos obrantes en las actuaciones, concluyó que no constaba en autos documentación alguna que acreditase el cálculo de la retribución que se abonó a la demandada o su consignación presupuestaria, ni tampoco nóminas, contratos o facturas que justificasen los pagos realizados, siendo la única documentación incorporada una tabla, elaborada y aportada por el propio alcalde. Por lo que, al no constar en autos ninguna justificación de las cuantías abonadas, se había producido un alcance en los fondos públicos que cuantificó en los pagos realizados mediante transferencia.

Acto seguido, para resolver si los demandados han incurrido en responsabilidad contable se analizó, en primer lugar, si los hechos enjuiciados han producido un daño o perjuicio a los fondos públicos. La Sala recuerda su propia doctrina, en virtud de la cual el alcance viene dado por el resultado, es decir, por la ausencia de acreditación del destino dado a los caudales públicos. Por lo que no cabe apreciar responsabilidad contable cuando se acredite que los fondos públicos han sido empleados adecuadamente, siendo en tal caso irrelevante para la jurisdicción contable las irregularidades formales de que pudiera adolecer el expediente de gasto, sin perjuicio de las consecuencias que de dichas irregularidades pudieran deducirse en otros ámbitos, tanto administrativos como jurisdiccionales. Así pues, para resolver si los hechos enjuiciados pueden ser calificados como alcance conforme al art. 72.1 LFTC, es necesario determinar si los pagos realizados a la secretaria accidental han dado lugar a una salida de fondos sin justificar. La fundamentación jurídica que llevó al juzgador de instancia a declarar su pronunciamiento condenatorio fue la falta de justificación de las cuantías abonadas a la secretaria interventora, al no constar ningún documento que acredite el cálculo de la retribución que se le abonó, su consignación presupuestaria, ni existir nóminas, contratos o facturas que justifiquen los pagos realizados, y ello ha producido un daño o menoscabo económico en los fondos públicos de la entidad local perjudicada, constitutivo de alcance.

Frente a esto, el recurrente alegó que no existió daño al patrimonio público por haber retribuido salarialmente a la secretaria-interventora accidental del modo que se cuestiona, habida cuenta de la obligación legal de dicho pago. Y que la existencia de alcance en este caso concreto no puede resultar de la infracción de la normativa que regula la forma documental de la retribución salarial, sino de si los abonos realizados constituyen un gasto justificado y no excesivo y si se han destinado a la finalidad pública a la que el ayuntamiento venía obligado y si el trabajo de la secretaria-interventora es necesario para el buen desarrollo de la actividad municipal.

Por su parte, la Sala recuerda que consta acreditado en las actuaciones, y no ha sido cuestionado por ninguna de las partes, que la demandada desempeñó el cargo de secretaria-interventora de la Agrupación de Municipios del Valle de Bardají, para el que había sido nombrada. Así, no se trata de que la secretaria-interventora no tenga derecho a percibir retribuciones por el ejercicio de sus funciones, lo cual no se discute, sino su cuantía. Por ello, la cuantía del alcance no puede ser el total de lo abonado, teniendo en cuenta que la prestación de servicios como secretaria interventora debe ser retribuida, sino el exceso abonado sobre la cuantía que le correspondiera, y dicha cuantía no se determina y tampoco se ha acreditado que fuera incorrecta la fijación de la recibida. En el caso de autos, eran debidos como contraprestación del trabajo prestado en la citada corporación. Si a lo anterior se le une que ninguno de los órganos de control ha señalado reparos o advertencias de ilegalidad, y que tampoco existe constancia de que a la secretaria-interventora se le abonara de otra forma la retribución salarial, y solo está acreditado el abono a través de las trasferencias bancarias, en las que se señala la finalidad y destino de las mismas, la condena al reintegro constituiría un

enriquecimiento injusto. El citado enriquecimiento injusto se produciría en el ayuntamiento tanto si no se hubieran abonado las retribuciones a la secretaria-interventora por el ejercicio de sus funciones, como si se condenara a reintegrar a los responsables contables la totalidad de las transferencias efectuadas, pues en este caso, los servicios de la secretaria-interventora habrían sido prestados en el ayuntamiento sin contraprestación alguna. Ante esto, la Sala concluye que no puede apreciarse, por tanto, la existencia de un daño efectivo en los fondos del Ayuntamiento de Valle de Bardají, al no haber quedado acreditada la cantidad abonada en exceso sobre la cuantía que le correspondía por sus servicios prestados ni, en consecuencia, el alcance previsto en el art. 72 LFTC.

De acuerdo con todo lo expuesto, se estimó el recurso de apelación formulado, se revocó la sentencia de instancia y el recurrente resultó absuelto, sin imposición de costas.

Asimismo, cumple referirse a la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 17 de octubre de 2024, rec. 2/2023*, que resolvió el recurso de apelación formulado por dos de los condenados en primera instancia por el abono de gastos de desplazamiento y manutención no justificados, lo que produjo un alcance en los fondos del Ayuntamiento de Ambite (Madrid).

En primer lugar, los recurrentes alegan la nulidad del procedimiento, *ex* art. 24 CE en relación con el art. 238 LOPJ, por indebida denegación de la prueba testifical de la secretaria-interventora del Ayuntamiento de Ambite, que consideran pertinente y debidamente propuesta, precisando que la sentencia considera no acreditada la asistencia de los apelantes a las juntas de mancomunidades porque no consta certificado en las correspondientes actas; en este sentido, entienden que mediante la referida prueba testifical que propusieron en la instancia hubiera podido acreditarse dicha asistencia y, por tanto, que la denegación de su práctica les generó indefensión. Frente a esto la Sala tiene presente que, en relación con la forma de practicar las pruebas en el proceso contable, la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé que habrán de ser propuestas en la primera instancia sin perjuicio de que también puedan practicarse en fase de apelación en supuestos tasados, entre los que se encuentra el caso en que se haya producido la denegación indebida en la primera instancia de alguna de las pruebas propuestas. Por tanto, en los casos en los que una parte considere que se le ha denegado indebidamente una prueba en la primera instancia, el cauce procesal adecuado consistirá en proponerla de nuevo en fase de apelación, pero no en una petición de nulidad de la sentencia de instancia por infracción de su derecho de defensa.

En el supuesto aquí enjuiciado, la parte apelante solicitó debidamente la práctica en fase de apelación de la prueba testifical que fue inadmitida por la consejera de instancia; y la Sala de Justicia denegó su solicitud de recibimiento a prueba en segunda instancia razonando que «una vez analizado el conjunto de la prueba practicada en la instancia, que comprende documental, interrogatorio de partes demandadas y de testigos, así como la prueba pericial articulada como diligencia final, debe concluirse que el material

probatorio goza de la exhaustividad y amplitud necesaria y suficiente para fundamentar las conclusiones fácticas y jurídicas reflejadas en la sentencia de instancia. Por lo anterior, no habiendo aportado la parte apelante ningún tipo de razonamiento que justifique el que esta Sala pueda apartarse del criterio adoptado por la Juzgadora *a quo*, debe concluirse que la inadmisión de la referida prueba testifical en la instancia fue procedente, ratificándose esta Sala de Justicia en dicha decisión denegatoria». Así, la Sala se reafirma en que el derecho a la tutela judicial efectiva de la parte apelante no puede entenderse vulnerado al haberse denegado la prueba testifical propuesta en la instancia; y ello, no solo atendiendo a su carácter innecesario —al existir material probatorio suficientemente acreditativo de los hechos constitutivos de responsabilidad contable—, sino también, *ex* art. 283 LEC, teniendo en cuenta el carácter impertinente e inútil de la concreta prueba propuesta y denegada.

En segundo lugar, los recurrentes alegan que se ha producido una infracción de la doctrina del TC relativa a las diligencias de investigación y de prueba, razonando que la sentencia de instancia da por válidas las diligencias de investigación de la Guardia Civil que fueron impugnadas y no ratificadas, motivo por el cual consideran que no podrían adquirir carácter probatorio. Aducen asimismo que los documentos que había en el ayuntamiento no fueron debidamente custodiados, por lo que no puede garantizarse que no se produjera su manipulación. Este argumento tampoco fue acogido por la Sala porque, por un lado, las diligencias de investigación de la Guardia Civil fueron objeto de valoración por la juzgadora de instancia, de manera conjunta, con el resto del material probatorio aportado a los autos. Por otro lado, en cuanto a la alegación relativa a la hipotética manipulación de la documentación obrante en el ayuntamiento, se trata, a juicio de la Sala, de una afirmación carente de fundamento que los recurrentes se limitan a enunciar, sin acreditarla en absoluto.

Como tercer motivo de impugnación, los apelantes alegan la falta de motivación de la sentencia y la valoración arbitraria de la prueba. En concreto, señalan en este punto que la sentencia se limita a afirmar, sin motivarlo, que los gastos referidos a desplazamientos no se acreditan. Añaden que dichos gastos no fueron excesivos y que fueron validados por la secretaria del ayuntamiento, realizándose las correspondientes auditorías de cuentas. Por su parte, la Sala rechaza estos argumentos, puesto que, si se analiza el contenido de la sentencia impugnada, puede constatarse como la consejera de instancia explica pormenorizadamente el criterio seguido para la determinación del alcance en cuanto a su existencia y cuantía, mediante una valoración conjunta de la documental obrante en autos y del resto de la prueba practicada, así como de una exposición detallada de la legislación reguladora aplicable en cada uno de los supuestos enjuiciados. Recuerda la Sala que no se ha condenado a los apelantes porque dichos gastos por desplazamiento y manutención fueran excesivos, sino porque dichos gastos no estaban justificados. Por lo demás, en cuanto a la alegación que los recurrentes realizan en su descargo consistente en que los gastos por desplazamiento fueron validados por la secretaria del ayuntamiento, la Sala concluye que

debe ser igualmente desestimada. El posible incumplimiento por parte de otros de las obligaciones que tienen atribuidas nunca puede constituir causa para que uno deje de atender las propias.

Finalmente, los recurrentes alegan un último motivo de impugnación bajo la rúbrica «prueba diabólica», aduciendo que, en relación con la evaluación económica del daño, es imposible determinar qué parte de las dietas y del kilometraje que se reclaman se aplicó efectivamente con ocasión de las funciones del alcalde, y cuál se destinó a asuntos propios. En cuanto a la supuesta falta de asistencia a las juntas de mancomunidades, entienden que puede que no se produjera, aunque no conste el certificado de asistencia a las mismas; y añaden que la ausencia de las formalidades exigibles no supone necesariamente una vulneración de la normativa contable, sino que, en el mejor de los casos, puede dar lugar a un pago reintegrable. La Sala rechaza también este argumento por su carácter meramente teórico y posibilista, ya que, en ningún momento, se sustenta en algún tipo de razonamiento detallado y preciso, ni en la aportación de ningún medio probatorio que pudiera acreditar el error patente en la valoración de la prueba practicada en la primera instancia.

En su virtud, se desestimó el recurso de apelación interpuesto, confirmándose la sentencia de instancia, con imposición de costas a los recurrentes.

### 3.3. Novedades doctrinales

En cuanto a cuestiones generales referidas al *control externo*, se pueden reseñar los siguientes trabajos: S. Barrio Carvajal y L. Silóniz Fernández-Shaw, «La automatización en las Administraciones públicas: cómo auditar un sistema RPA», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 115-127; M. Castellanos Garijo, «La transformación del control y la gestión del gasto público: más allá de un cambio de formato», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 169-187; J. Izquierdo Peris y R. González Virgidano, «¿Cuál es el nivel de desempeño de los OCEX? Una propuesta de análisis con enfoque evaluador de la actividad de fiscalización», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 139-141; J. M. Lozano Almansa, J. M. Flórez Parra y A. M. López Hernández, «Auditoría pública y nuevas tecnologías de la información: una revisión sistemática de la literatura, segunda parte (tecnologías emergentes)», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 83, 2024, pp. 33-45; I. Rodríguez Campos, «La comprobación material del gasto en el ejercicio del control interno y externo», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 25-34; A. Tarrach y J. Viñas, «Estrategia para la implementación de la evaluación en la Sindicatura de Comptes de Catalunya», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 83, 2024, pp. 23-31.

En lo que se refiere a la específica *función de fiscalización*, se ha de dar cuenta de las siguientes publicaciones: J. Álvarez Somoza, «Auditoría "exprés" de emergencias humanitarias: la gestión de la crisis de refugiados de Ucrania», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 53-65; E. J. Benítez Palma y M. J. García Rodríguez, «El uso de la IA generativa en la contratación pública para detectar prácticas irregulares», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 83, 2024, pp. 83-92; V. Cepa González, «Consideraciones sobre la planificación de una fiscalización con criterios y enfoque de evaluación de la contratación pública bajo criterios de sostenibilidad», *Revista Española de Control Externo*, vol. 26, núm. 76, 2024, pp. 70-91; F. J. Chico Martínez, «Errores no tolerables en el muestreo de auditoría», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 15-22; J. J. García Logroño, J. A. Garbayo Sánchez, C. Ruiz Remírez y N. Sarasa Amatriain, «Auditoría de sistemas de información: práctica y desarrollo en la Cámara de Comptos de Navarra», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 105-112; D. García del Pozo, «Fortaleciendo la fiscalización de las fundaciones públicas II: principales deficiencias detectadas y propuesta de planificación de auditoría integral», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 37-50; A. Guillán Montero, «La contribución de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: resultados, oportunidades y desafíos», *Revista Española de Control Externo*, vol. 26, núm. 77, 2024 (ejemplar dedicado a: Entidades fiscalizadoras superiores y desarrollo sostenible I), pp. 10-33; A. Melgarejo Vargas, «La auditoría de cumplimiento de la integración de las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 89-102; M. Olano Salvador, «La importancia de los controles de ciberseguridad en las fiscalizaciones de los ICEX», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 83, 2024, pp. 95-104; L. Pérez Sarrión, «Arquímedes y el iceberg de un OCEX», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 84, 2024, pp. 79-87; E. Ruiz García y S. Gil, «La auditoría pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles: el apoyo de la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI a las Entidades Fiscalizadoras Superiores», *Revista Española de Control Externo,* vol. 26, núm. 77, 2024 (ejemplar dedicado a: Entidades fiscalizadoras superiores y desarrollo sostenible I), pp. 34-53; M. Villalobos Sarmiento y M. Johana Zambrano, «Auditando la Igualdad de Género: desafíos en la Fiscalización Superior para el cumplimiento del ODS 5», *Revista Española de Control Externo*, vol. 26, núm. 77, 2024 (ejemplar dedicado a: Entidades fiscalizadoras superiores y desarrollo sostenible I), pp. 54-71.

En el ámbito particular de la *responsabilidad contable*, se ha de dar noticia de la publicación de los siguientes trabajos: R. Fernández Llera, «Responsabilidad administrativa y contable respecto a los fondos Next Generation EU en la esfera local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 66, 2024, pp. 116-149; D. Fierro Rodríguez, «Ocho cuestiones prejudiciales sobre responsabilidad contable en torno a la Ley Orgánica de Amnis-

tía», *Diario La Ley*, núm. 10621, 2024; D. Íñiguez Hernández, M. J. Ferrero Peso, M. Gabiola García, M. A. Zapardiel Álvarez y G. Rodríguez-Villasante González, «La responsabilidad contable», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 2 (junio), 2024; M. B. Villaverde Gómez, «Comentario de jurisprudencia contable: ¿están indefensos los causahabientes de los responsables contables?», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 202, 2024, pp. 249-268; M. B. Villaverde Gómez, «Comentario de Jurisprudencia contable. Otras formas de terminación del procedimiento de responsabilidad contable por alcance», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, núm. 203, 2024, pp. 179-193; J. P. Viñas Bosquet, «Ingeniería social y responsabilidad contable. Casos y sentencias municipales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados,* núm. 2 (febrero), 2024.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 327-343
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.06*
ISSN: 1888-7392

# Medio ambiente urbano*

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
*Profesora Titular de Derecho Administrativo*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0001-9865-4843*

**Palabras clave:** entidades locales; medio ambiente; Cambio Climático; aguas; contaminación atmosférica; litigación climática.

**Keywords:** local government; environment; Climate Change; waters; atmospheric pollution, climate litigation.

**SUMARIO:** 1. 2024: UN AÑO MARCADO POR DEVASTADORAS INUNDACIONES EN ESPAÑA.—2. NORMATIVA, ESTRATEGIAS Y OTRAS DECISIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (2024): 2.1. Unión Europea. 2.2. Estado. 2.3. Ámbito autonómico. 2.4. Ayuntamiento de Madrid.—3. OTRAS SENTENCIAS NO REFERENCIAS EN ESTE ARTÍCULO: 3.1. Aguas: 3.1.1. Aguas desaladas. 3.1.2. Masas de agua cuya superficie no alcanza los 0,5 km$^2$. 3.1.3. Contaminación aguas por nitratos. Incumplimiento España. 3.1.4. Vertidos. 3.2. Acceso a la información y acceso a la justicia: 3.2.1. Convenio de Aarhus y no reconocimiento de la Acción Pública Ambiental. 3.2.2. Acceso a la totalidad del expediente administrativo. 3.2.3. Calidad de la información ambiental.

* This article has benefited from Project N. 101086202 («Speak4Nature: Interdisciplinary Approaches on Ecological Justice»), HORIZON-MSCA-2021-SE-01, funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the EU nor the granting authority can be held responsible for them.

## 1. 2024: UN AÑO MARCADO POR DEVASTADORAS INUNDACIONES EN ESPAÑA

El día 29 de octubre de 2024 las abundantes lluvias causadas por el fenómeno conocido como depresión aislada en niveles altos (DANA) provocaron una fuerte crecida de los caudales de los ríos y de las llanuras aluviales donde se sitúan muchos municipios. Esta conjunción de factores originó graves inundaciones que ocasionaron daños materiales incalculables, pérdidas de vidas humanas y la consternación de la población. Me detengo por un momento en esta comunicación para expresar mi recuerdo más profundo a todas las personas víctimas por la Dana en Valencia y Albacete.

Ningún país europeo, ni siquiera los mediterráneos, tiene una extensión tan grande como España sometida a gran excepcionalidad hidrológica. España es una excepcionalidad extrema dentro de los países mediterráneos.

No obstante, lo cierto es que en España se parte de una visión reduccionista porque se olvida que todas esas masas de agua son solo las receptoras de los recursos producidos por las cuencas hidrográficas. Y, paradójicamente, es ahí, precisamente, donde se debería actuar si queremos gestionar el agua desde su origen y enfrentar desde la raíz retos como la lucha contra la desertización, la recarga de los acuíferos, la prevención de inundaciones, la defensa de las estructuras hidráulicas contra la acumulación de sedimentos, o el equilibrio entre la producción y el consumo de agua en las propias cuencas generadoras con el empleo de la visión hidráulica (ciencia que estudia el equilibrio y movimiento del agua y la ingeniería de su almacenamiento y conducción) junto con la hidrológica.

Se hace necesario un replanteamiento de la planificación hidrológico-forestal, y, sobre todo, de la planificación hidrológica, que, desde hace años está «de espaldas del monte», a diferencia de la planificación forestal, que siempre ha «mirado al agua». Partiendo de la base de que los problemas forestales están intrínsecamente vinculados con aspectos hídricos. Tenemos que volver a los planteamientos anteriores en los que preocupaba los trabajos de reforestación y corrección hidrológica para mitigar, entre otras cosas, la erosión del territorio y las escorrentías potentes. Por ello, la gestión forestal tiene que ser una parte clave de la planificación hidrológica. Es necesario dar importancia a la cuenca y al monte que puebla esa cuenca. Nótese que en el texto original de la Ley de Aguas de 1985 (art. 40) se incluía como contenido obligatorio de los planes hidrológicos de cuenca la inclusión de aspectos relativos a los a los Planes hidrológico-forestales [letra *h)*] Los Planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la Administración), a las actuaciones frente a inundaciones y otros fenómenos hidráulicos [letra *l)*]. Estas menciones han desaparecido en el actual Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA). Deberían recuperarse e incorporarse de nuevo al TRLA. No obstante, esto no impediría que dentro de las acciones contenidas en el Programa de Medidas se incluyan las necesarias acciones de restauración

hidrológico-forestal. Ante la degradación de nuestras cuencas hoy es más necesario que nunca la coordinación de las políticas forestales y las políticas de agua ante el previsible incremento de fenómenos extremos (sequías e inundaciones) por efecto del cambio climático. Y para ello, el mejor instrumento jurídico es la recuperación del vínculo hidrológico-forestal.

Es preciso identificar mecanismos para actuar sobre la propia cuenca y su cubierta vegetal y usos respetando tanto las competencias autonómicas como la titularidad de los terrenos, por ejemplo, mediante el «*blending*» del Plan Estratégico de la PAC de España (Pilar II) con recursos y directrices por parte de las Confederaciones Hidrográficas. Además de retomar los convenios de hidrología forestal entre el Estado y las comunidades autónomas. Téngase en cuenta que desde el año 2011 la celebración de estos convenios de colaboración ha decaído. La Estrategia Forestal Horizonte 2050 recoge las siguientes cifras: «Inversión de cerca de 765 millones de euros en el periodo 1985-2010 en actuaciones de restauración hidrológico-forestal, que se repartieron en torno a 207.758 de repoblaciones, 257.004 ha. de tratamientos selvícolas y 1.444.776 $m^3$ de obras de corrección hidrológica para frenar la erosión en cauces y cárcavas, así como obras de defensa frente a inundaciones» (p. 99). A partir del año 2010 no hay más datos. Y, por supuesto, recuperar el Contrato Territorial como instrumento para compensar a los propietarios de los terrenos forestales sitos en la cuenca por los servicios ambientales que prestan en la regulación del recurso hídrico.

Sobre inundaciones y la planificación hidrológica téngase en cuenta los siguientes trabajos: S. Álvarez Carreño, «El agravamiento de los problemas de gestión del agua dulce en el Antropoceno: consecuencias jurídicas», *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, núm. 113, enero-marzo de 2024, pp. 321-340; R. Bustillo Bolado, «Política de aguas y planeamiento urbanístico», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 68, junio de 2024, pp. 41-58. Disponible en línea: *https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4239*; A. Pallarès Serrano, «Estudio de los instrumentos de planificación hidrológica en un contexto de escasez y sequía por el cambio climático», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 68, junio 2024, pp. 19-40. Disponible en línea: *https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4254*; I. Pérez-Soba Díez del Corral, J. Navarro Hevia y J. Mongil Manso, «Inundaciones en Levante: reflexiones de urgencia», *La Tribuna, Heraldo de Aragón*, 15 de noviembre de 2024.

La Organización Meteorológica Mundial ha afirmado que el año 2024 ha sido el año más cálido registrado, con un calentamiento que supera temporalmente el umbral de 1,5 ºC establecido en el Acuerdo de París. El Informe sobre la Brecha de Emisiones 2024 del PNUMA reveló que el mundo está en camino de un aumento de temperatura potencialmente catastrófico. En esta línea el Día Mundial del Medio Ambiente 2024: Nuestras tierras. Nuestro futuro, celebrado el 5 de junio, pone el foco en la desertificación.

No obstante, en la COP29, que se celebró en Bakú, Azerbaiyán, del 11 al 22 de noviembre de 2024, no se produjo ningún avance significativo ni sobre mitigación ni

sobre adaptación, desapareciendo esta vez cualquier mención al rol de los gobiernos subnacionales o la acción multinivel en el caso de la adaptación. Mientras que, en relación con la mitigación, se puede encontrar la única mención de los acuerdos de la COP29 al papel de las ciudades, y es que el documento final toma nota de las principales conclusiones, oportunidades, obstáculos y soluciones viables resumidas en el informe anual sobre el programa de trabajo para 2024 concerniente al tema «Ciudades: edificios y sistemas urbanos». La COP30, que se celebrará en Brasil en 2025, se presenta como la última oportunidad para corregir la falta de ambición y la demora en la implementación de medidas en orden a cumplir con los objetivos del Acuerdo de París. En definitiva, la COP29 rompe con la tendencia marcada de protagonismo creciente de los gobiernos subnacionales.

Sobre las cuestiones tratadas resulta de mucho interés consultar: S. Agueitos Soriano, «El papel municipal en la protección ambiental internacional», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 57, enero-abril de 2024, pp. 43-98.

No se puede decir mucho distinto de la Cumbre de Biodiversidad (COP16) en Cali, Colombia, que no logró los resultados exigidos por las organizaciones conservacionistas ante la magnitud de la crisis climática, aunque sí supuso algunos pequeños avances en el reconocimiento de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Ante esta falta de ambición en la lucha contra el Cambio Climático ha de destacarse la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 9 de abril de 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y Otros c. Switzerland* (Application 53600/20) que supone la primera condena del TEDH a un país por inacción climática. Esta relevante sentencia del TEDH consagra un nuevo derecho a la protección efectiva por parte de los poderes públicos frente al cambio climático: «El deber primordial del Estado es adoptar, y aplicar efectivamente en la práctica, normas y medidas capaces de mitigar los efectos actuales y los efectos futuros potencialmente irreversibles del cambio climático».

Sobre la litigación Climática y la jurisprudencia del TEDH téngase muy en cuenta los trabajos siguientes: O. Bouazza Ariño, «El desafío del cambio climático ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública*, núm. 224, mayo-agosto de 2024. Disponible en línea: *https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.06*; F. Jiménez García, «Cambio climático antropogénico, litigación climática y activismo judicial: hacia un consenso emergente de protección de derechos humanos y generaciones futuras respecto a un medio ambiente sano y sostenible», *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, núm. 46, diciembre de 2023, pp. 7-61. Disponible en línea: *https://reei.tirant.com/reei/article/view/2147*; B. Lozano Cutanda, «El Tribunal de Estrasburgo crea un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva frente al cambio climático que abre la vía de recurso ante el Tribunal Constitucional», *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, núm. 10502, 2024; A. Peñalver i Cabré (dir.), *Litigación climática: el papel de la ciudadanía y los jueces,* Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2024. Disponible en línea: *https://hdl.*

*handle.net/2445/216949*; J. L. VILLEGAS MORENO, «Litigios climáticos en perspectiva de derechos humanos: una aproximación a su desarrollo en Europa y América Latina», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 37, primer trimestre 2024, pp. 15-85. Disponible en línea: *https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/articulos/litigios-climaticos-en-perspectiva-de-derechos-humanos-una-aproximacion-su-desarrollo-en*.

La apuesta por la aceleración del despliegue de energías renovables llevó a la Unión Europea a la reforma de la Directiva de energías renovables 2022/0160/UE (COD), como parte del plan REPowerEU, así como el Reglamento del Consejo de Europa 2022/2577, con la regulación de una reducción alarmante de las garantías preventivas de la evaluación ambiental sin precedentes en la UE al considerar las infraestructuras de energía renovable como de interés público superior. En aplicación de este concepto jurídico de «interés público superior» la SSTSJ de Asturias, de 10 de junio de 2024, matiza estableciendo que el interés público superior no elimina la necesidad de una evaluación específica en cada caso, como indica el Tribunal al hablar de la necesidad de ponderar los intereses jurídicos.

Con el fin de recuperar los ecosistemas y proteger tanto hábitats como especies en peligro la Unión Europea ha aprobado el Reglamento (UE) 2024/1991, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio, relativo a la Restauración de la Naturaleza, no obstante, el art. 5.*a)* del Reglamento de Restauración de la Naturaleza, modificado durante la tramitación, presume el interés público superior de las renovables y sus redes, que podrán se eximidos por los Estados miembros de la obligación de justificar que no hay soluciones menos perjudiciales (art. 4.8 y 4.8 bis, art. 5.8 y 5.8 bis) cuando se hayan llevado a cabo una evaluación medioambiental estratégica o una evaluación de impacto ambiental de proyectos. Tres meses después el informe Draghi de 9 de septiembre de 2024 defiende que la reducción de emisiones en Europa no puede situarse por encima del interés industrial, de lo contrario, el afán descarbonizador puede dañar el crecimiento y la competitividad europea.

Sobre el Reglamento de Restauración de la Naturaleza resulta de mucho interés consultar: M. DE ARMENTERAS CABOT, «¿Hacia una restauración efectiva de la biodiversidad en Europa? el nuevo Reglamento (UE) 2024/1991 relativo a la restauración de la naturaleza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 79, septiembre-diciembre de 2024, 293-333. Disponible en línea: *https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.79.10*; I. SANZ RUBIALES, «El futuro Reglamento de Restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad», en URIARTE RICOTE, LOZANO CUTANDA y SANZ RUBIALES (coords.), *Conectividad ecológica y Derecho*, pCUNEF/Tirant lo Blanch, 2024, pp. 57-90.

Precisamente, con el fin de descartar un posible retroceso en el progreso mundial de las leyes ambientales, la Cumbre Río+20 en 2012 acuñó el «principio de no regresión»: la regulación no debe ser revisada si esto significa retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados anteriormente. Sobre la aplicación del principio de no regresión téngase muy en cuenta la STS de 17 de enero de 2024.

Sobre el «principio de no regresión» téngase en cuenta los siguientes trabajos: J. P. López Pulido, «El principio de no regresión ambiental y la integración de la perspectiva ambiental, en la fase preliminar de la tramitación del plan urbanístico», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 5, 2024, pp. 109-116; L. J. Parejo Alfonso, «Jurisprudencia sobre el principio de no regresión, la responsabilidad eventual de los municipios por vertidos y el cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad por anulación de licencias urbanísticas», *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, núm. 186, 2024.

En atención a otras sentencias relevantes dictadas en el año 2024 ha de citarse la STC 142/2024, de 20 de noviembre, que declara la constitucionalidad de la ley estatal que atribuye personalidad jurídica a la laguna costera del Mar Menor y su cuenca y supone un hito en el campo del reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Del mismo modo, ha citarse la STC 68/2024, de 23 de abril, que declara la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. Y, por último, la STS de 11 de julio de 2024 en la que el Alto Tribunal declara ajustados a Derecho los Planes del Ordenación del Espacio Marítimo aprobados por el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas. El Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por la Plataforma en Defensa de la Pesca y de los Ecosistemas Marinos y desestima los argumentos por ella defendidos concluyendo que «no puede sostenerse que el planificador, en el ejercicio de su discrecionalidad, al seleccionar unas zonas en las que ubicar preferentemente las instalaciones de energía eólica marina y evitar así su dispersión desordenada por todo el medio marino de soberanía española, haya olvidado la presencia de la actividad pesquera ni su interacción con la eólica» (FJ 7.º). Es más, los planes de ordenación del espacio marítimo recurridos «han tomado en consideración en sus decisiones de ordenación una copiosa información atinente a la actividad pesquera, y obligan además y lo hacen de forma recurrente a tener en cuenta en todo momento la actividad pesquera desarrollada en las zonas seleccionadas para la energía eólica, interacción o solape que deberá resolverse al tiempo de la autorización de los correspondientes proyectos, conforme a su legislación sectorial y ambiental» (FJ 7.º).

Sobre las cuestiones tratadas resulta de mucho interés consultar: R. I. Bachmann Fuentes y V. Navaro Caro, «Consideraciones en torno a la constitucionalidad de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 372, septiembre de 2024, pp. 117-163; A. Barreira, *Los derechos de la naturaleza: ¿un nuevo paradigma para la protección de la biodiversidad y el sistema climático?,* Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), Madrid, 2024, p. 47. Disponible en línea: *https://iidma.org/wp-content/uploads/2024/10/Informe_RoNs_Final_maquetado_es.pdf*; S. Borràs Pentinat, «Desafíos jurídicos en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en Europa: desaprendiendo la capitalización de la vida», *Revista de es-*

*tudios políticos (CEPC)*, núm. 204, abril-junio de 2024, pp. 213-239. Disponible en línea: *https://doi.org/10.18042/cepc/rep.204.07*; N. Jiménez Cardona, «La evolución de la economía azul en función de las estrategias adoptadas por la Unión Europea y la Generalitat de Cataluña», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, núm. 2, 2024. Disponible en línea: *https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/434181*; J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (coords.), *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*, Aranzadi La Ley Karnov Group, Madrid, 2024; M. Ruiz Prieto, «Los derechos fundamentales diacrónicos en la jurisprudencia europea de cambio climático», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 215-260. Disponible en línea: *https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.08*; M. Uriarte Ricote, B. Lozano Cutanda y I. Sanz Rubiales (coords.), *Conectividad ecológica y derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

## 2. NORMATIVA, ESTRATEGIAS Y OTRAS DECISIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (2024)

### 2.1. Unión Europea

— *Directiva (UE) 2024/1203, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril, elativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE.*

— *Directiva 2024/1275, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril, relativa a la eficiencia energética de los edificios.*

— *Reglamento (UE) 2024/1244, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril, sobre la notificación de datos medioambientales procedentes de instalaciones industriales, por el que se crea un Portal de Emisiones Industriales y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 166/2006.*

— *Reglamento (UE) 2024/1468, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones.*

— *La Unión Europea se retira del Tratado sobre la Carta de la Energía: Decisión (UE) 2024/1638, del Consejo, de 30 de mayo, relativa a la retirada de la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía.*

— *Reglamento (UE) 2024/3012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre, por el que se establece un marco de certificación de la Unión para las absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos.*

— *Directiva (UE) 2024/3019, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre, sobre el tratamiento de aguas residuales y urbanas.*

### 2.2. Estado

*Normas con rango de Ley*

— *Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.*

— *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales.*

— *Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales.*

Sobre el tema, *vid.* F. J. García Salas, «Comentario de urgencia al anteproyecto de ley básica de agentes forestales y medioambientales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, núm. 2, 2024. Disponible en línea: *https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/434182*.

*Normas con rango reglamentario*

— *Real Decreto 2/2023, de 10 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano, y el Real Decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano.*

— *Real Decreto 203/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026.*

— *Real Decreto 662/2024, de 9 de julio, por el que se establece el régimen al que ha de estar sometida la instalación de las plantas fotovoltaicas flotantes en los embalses situados en el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, y por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.*

— *Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, por el que se regula la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar.*

— *Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030.*

— *Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de reutilización del agua y se modifican diversos reales decretos que regulan la gestión del agua.*

Sobre este real decreto, *vid.* B. Lozano Cutanda y E. Orteu Berrocal, «Análisis de los aspectos clave del Real Decreto 1085/2024, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de reutilización del agua», 16 de diciembre de 2024 *Actualidad Jurídica Ambien-*

*tal*, núm. 151, Sección «Comentarios de legislación», Disponible en línea: *https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-de-legislacion-analisis-de-los-aspectos-clave-del-real-decreto-1085-2024-por-el-que-se-aprueba-el-nuevo-reglamento-de-reutilizacion-del-agua/*.

— *Real Decreto 1217/2024, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes.*

— *Orden TED/1191/2024, de 24 de octubre, por la que se regulan los sistemas electrónicos de control de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua, los retornos y los vertidos al dominio público hidráulico.*

## 2.3. Ámbito autonómico

### Andalucía

— *Decreto 88/2024, de 9 de abril, por el que se crea y regula el Consejo Andaluz de las Reservas de la Biosfera y se establece el régimen jurídico de las Reservas de la Biosfera de Andalucía.*

### Aragón

— *Ley 2/2024, de 23 de mayo, por la que se crean los impuestos Medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma de Aragón y se modifica el impuesto Medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión.*

— *Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón.*

### Baleares

— *Ley 5/2024, de 11 de noviembre, de control de la afluencia de vehículos en la isla de Eivissa para la sostenibilidad turística.*

— *Decreto Ley 6/2024, de 13 de desembre, de medidas urgentes para la protección de las personas y los bienes en las zonas inundables de la comunidad autónoma de las Illes Balears.*

### Canarias

— *Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.*

### Castilla-La Mancha

— *Decreto 99/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula la gestión de estiércoles de explotaciones porcinas en Castilla-La Mancha.*

**Castilla y León**

— *Decreto 9/2024, de 6 de junio, por el que se regulan las autorizaciones de cambio de uso forestal.*

— *Acuerdo 116/2024, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara la Suerte de Pinos bien de interés cultural de carácter inmaterial.*

**Cataluña**

— *Decreto ley 4/2024, de 16 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la sequía en el ámbito del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.*

— *Acuerdo GOV/241/2024, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Programa de autogeneración y descarbonización de la red viaria de la Generalitat de Catalunya.*

**Extremadura**

— *Orden de 5 de diciembre de 2024 por la que se aprueba el Programa de Actuación aplicable en las zonas vulnerables a contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrícolas y ganaderas designadas en Extremadura.*

**Galicia**

— *Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia.*

— *Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia.*

**La Rioja**

— *Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja.*

**Madrid**

— *Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid.*

— *Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid.*

— *Decreto 106/2024, de 4 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad de Madrid.*

**Murcia**

— *Real Decreto 118/2024, de 30 de enero, por el que se establecen limitaciones a la navegación marítima para la protección y recuperación del Mar Menor.*

**Comunidad Foral de Navarra**

— *Orden Foral 47E/2024, de 29 de febrero, del consejero de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se regulan procedimientos simplificados de autorización de actuaciones en montes o terrenos forestales.*

— *Orden Foral 142E/2024, de 7 de mayo, del consejero de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se regula la Asamblea Ciudadana Navarra del Cambio Climático.*

**País Vasco**

— *Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático.*

— *Decreto 57/2024, de 7 de mayo, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.*

## 2.4. Ayuntamiento de Madrid

Con la llegada de 2024 se intensificaron las restricciones de las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) que fueron establecidas como obligatorias en 2023 para algunos municipios y que restringen la circulación de los vehículos sin etiqueta medioambiental en los núcleos urbanos. La Zona de Bajas Emisiones (ZBE) en Madrid entraron en vigor el 1 de enero de 2024, en todo el término municipal y también en el exterior de la M-30, prohibiendo la circulación en la ciudad a los turismos más contaminantes que no estén empadronados en Madrid antes del 1 de enero de 2022 o que no abonen el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Aunque la medida ya ha entrado en vigor, se ha establecido un periodo de aviso que se extenderá hasta el 30 de junio con el objetivo de informar y advertir a los ciudadanos que tengan prohibidos el acceso y la circulación para que corrijan esa práctica y no sean sancionados por circular por el exterior de la M-30.

Al respecto ha de señalarse que la STSJ de Madrid, de 17 de septiembre de 2024, anuló diversos preceptos de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 del Ayuntamiento de Madrid. La sentencia anula concretamente aquellas partes de la Ordenanza por las que se definen el ámbito de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) en todo el municipio de Madrid; y las que establecen las dos Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDPE) de «Distrito Centro» y «Plaza Elíptica», dejando subsistentes todo el resto del articulado, incluso aquellos artículos que, con carácter general o por mera referencia, se refieran a las ZBE y ZBEDPE que puedan establecerse en un futuro.

La sentencia concluye que la aprobación de la Ordenanza no se atuvo a los criterios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del TS, que establecen la exigencia de respetar el principio de proporcionalidad en materia ambiental, es decir, de «ponderar en cada caso si las medidas restrictivas son necesarias y proporcionales», en tanto en

cuanto no se tuvieron en cuenta en cuenta importantes consecuencias en el terreno de la economía de un importante sector de la población, el de menos capacidad económica, el más vulnerable frente a las medidas restrictivas; ni la incidencia en la actividad de las empresas, singularmente en las más pequeñas de las que operan en el mercado.

Esta sentencia del TSJ de Madrid sigue la doctrina ya sentada ante un caso similar por la STS de 2 de noviembre de 2023, que confirmaba la STJ Cataluña 62/2020, por la que se anuló la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona, relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada por el Pleno municipal el 20 de diciembre de 2019. En esa resolución, para el Supremo «las limitaciones y requisitos para la salvaguarda de razones de interés general (como la mejora de la calidad del aire y reducción de la contaminación atmosférica, en el caso de las ZBE) deben ser proporcionados y lo menos restrictivos y distorsionadores de la actividad económica, y las medidas adoptadas deben ser adecuadas para conseguir el objetivo, pero que no vayan "más allá de lo necesario para alcanzarlo"».

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como hizo el TS en el caso de la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona, considera insuficiente la motivación de la norma «por no haberse tomado en consideración una porción de consecuencias económicas, con evidente repercusión social, que eran imprescindibles para efectuar un juicio de proporcionalidad entre los fines perseguidos y el sacrificio de derechos que reportaban y la eficacia de las citadas medidas»; una norma que pretenda alcanzar esa adecuada motivación no puede despreciar, en esta materia, el mencionado impacto económico, sin ofrecer alternativas a las medidas impuestas. Es necesario proteger el medio ambiente y, como en el caso de autos, la calidad del aire que redunda en una mejora en el bienestar y salud de las personas, pero esta protección debe hacerse de forma coherente, plausible y equilibrada con la capacidad de adaptación de la población que se verá afectada por los cambios o restricciones introducidos.

Sobre esta STSJ de Madrid de 17 de septiembre de 2024 téngase muy en cuenta: B. Lozano Cutanda, «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anula las zonas de bajas emisiones: las medidas restrictivas requieren una ponderación adecuada y una motivación suficiente», *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, núm. 10607, 2024.

En materia de calidad del aire es obligado referenciar la Directiva 2024/2881, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, que entró en vigor el 11 de diciembre de 2024. Entre sus novedades destaca el acercamiento de los valores legislados a las Directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que fueron actualizados en el año 2021, reduciendo sus valores guía a la luz de las nuevas evidencias científicas sobre el impacto que la contaminación del aire inflige a la salud humana en concentraciones aún más bajas en determinados contaminantes.

Al respecto ha de señalarse que la ciudad de Madrid ha cerrado el año 2024 con los registros de dióxido de nitrógeno más bajos de su historia debido a las políticas integrales

y progresivas en materia de movilidad y medio ambiente que se han impulsado desde septiembre de 2019 con Madrid 360. Ninguna de las estaciones se sitúa por encima de los 31 μg/$m^3$ y nueve de ellas cumplen con el límite que Europa marca para 2030 al situarse en 20 μg/$m^3$ o por debajo de este valor. El valor anual de $NO_2$ en plaza Elíptica, el punto negro de la contaminación de la capital hasta 2022, se ha situado en 31 μg/$m^3$, bajando un 41,5 por 100 desde 2019 y un 13,9 por 100 respecto a 2023. Se trata del tercer año en que no se aplica el Protocolo por contaminación desde que entró en vigor en 2015.

En esta misma línea de actuación, con el fin de mitigar el efecto isla de calor, reducir el $CO_2$ y lograr entornos más sostenibles y saludables el Ayuntamiento de Madrid ha lanzado en 2024 el Plan Especial de Azoteas Verdes (PAV) para naturalizar las cubiertas, creando espacios de convivencia que fomenten la sostenibilidad. Téngase en cuenta que la ciudad de Madrid cuenta con 124.574 edificios en su territorio y solo 100 (un 0,08 por 100) cuenta con cubierta vegetal, abarcando una superficie superior a 100.000 $m^2$ (el equivalente a diez campos de fútbol).

Para que los propietarios de edificios implanten cubiertas vegetales, se ofrecen incentivos urbanísticos que sirvan de estímulo. Se prevé este Plan Especial de Azoteas Verdes se apruebe en el primer cuatrimestre de 2025.

En 2024, se han organizado dos eventos a destacar relacionados con el medio ambiente urbano. Se celebró en IFEMA la VI edición del Foro de las Ciudades de Madrid 2024: «Transformaciones urbanas para una nueva organización social» del 18 al 20 de junio de 2024. Y también en IFEMA se celebró del 2 al 5 de diciembre 2024 el Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA 2024). En esta edición se destacó el papel de la ciencia, las conexiones humanas y la regeneración para un futuro sostenible.

En 2024 se han producido las siguientes novedades bibliográficas en materia de Derecho ambiental local: M. Almeida Cerreda (coord.), *Comunidades energéticas locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024; J. M. Cantera Cuartnago, «La incuestionable importancia del patrimonio urbano visible en la consecución de ciudades sostenibles», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 370, junio de 2024, pp. 119-184; J. F. Fernández-García, «La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo», *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, núm. 22, octubre de 2024, pp. 53-75. Disponible en línea: *https://doi.org/10.24965/reala.11371*; A. Galán Galán e I. Zamora Santa Brígida (dirs.), y M. Almeida Cerreda (coord.), *Comunidades energéticas locales,* Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024; H. Lefebvre, *El derecho a la ciudad,* Alianza, Madrid, 2024; J. J. Pernas García, A. de la Varga Pastor e I. Sobrino García, «Economía circular y entes locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, núm. 2, 2024. Disponible en línea: *https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/434172*; I. Sobrino García y J. J. Pernas García, «Cómo elaborar ordenanzas de gestión de residuos municipales: buenas prácticas, propuestas y recomendaciones para

los responsables locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, núm. 2, 2024. Disponible en línea: https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/434175; A. VARGA PASTOR y A. M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, «Análisis jurídico de las competencias de las entidades locales y de los objetivos a alcanzar en materia de prevención y gestión de residuos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, núm. 2, 2024. Disponible en *https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/434173.*

## 3. OTRAS SENTENCIAS NO REFERENCIAS EN ESTE ARTÍCULO

### 3.1. Aguas

#### *3.1.1. Aguas desaladas*

Las SSTS de 29 de febrero de 2024, de 3 de abril de 2024 y la de 24 de abril de 2024, refuerzan la naturaleza de dominio público de las aguas desaladas señalando que los convenios de gestión indirecta formalizado entre la Administración General del Estado y una sociedad pública, así como los convenios suscritos con los actores, en modo alguno pueden sustituir a las concesiones administrativas que precisan los usuarios para el uso privativo —en este caso, riego para el regadío— de las aguas desalinizadas, cuya naturaleza es demanial. Es necesario diferenciar entre la concesión administrativa de la actividad de desalación y la concesión administrativa para el uso de las aguas desaladas, que no son excluyentes entre sí.

#### *3.1.2. Masas de agua cuya superficie no alcanza los 0,5 km²*

La STJUE de 25 de abril de 2024, asunto C-301/22, resuelve una cuestión prejudicial de interpretación sobre la Directiva 2000/60, marco de actuación en el ámbito de la política de aguas [arts. 4.1, letra *a)*; 5 y Anexo II; 8 y Anexo V; y 11] determina la inaplicación a un lago en cuestión de las obligaciones de caracterización y clasificación, al no alcanzar los umbrales de superficie previstos en la misma (0,5 km²). No obstante, la sentencia consagra la exigencia de analizar y garantizar debidamente que cualquier proyecto que pueda afectar a la calidad de las aguas superficiales no solo no deteriora el estado del conjunto de estas sino su compatibilidad con el correspondiente plan hidrológico. Son muy relevantes las consideraciones del Tribunal de Justicia sobre la interconexión natural del conjunto de aguas superficiales del Estado y la incidencia que puede tener la calidad de un cuerpo de agua, aunque sea de pequeño tamaño, sobre los de mayor entidad, así como el empleo del Documento Guía de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva como criterio interpretativo de la norma.

#### *3.1.3. Contaminación aguas por nitratos. Incumplimiento España*

La STJUE de 14 de marzo de 2024, asunto C-576/22 confirma doctrina consolidada del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de las obligaciones que impone a los Estados la Directiva 91/676, como, por ejemplo, que la designación de las zonas vulnerables no requiere que los nitratos de origen agrario sean los únicos causantes de la contaminación del agua sino que basta con que contribuyan significativamente a la misma y que, a tal efecto, es suficiente un porcentaje de contribución del 17 por 100; o que la Comisión debe probar que la calidad de las aguas durante un periodo determinado no ha mejorado, en comparación con el periodo anterior, para demostrar que las medidas obligatorias contempladas en el art. 5.4 son insuficientes. Se destaca la confirmación de la consideración del 17 por 100 de nitratos de origen agrario como porcentaje determinante de contribución significativa de los mismos a la contaminación del agua pues España cuestionó dicho porcentaje aduciendo que la Comisión había aplicado, en algún caso, el 19 por 100. La sentencia, sin embargo, deja claro que la interpretación de la Comisión no vincula al Tribunal de Justicia y ratifica dicho criterio.

#### *3.1.4. Vertidos*

La STS de 16 de octubre de 2024 determina que ni la legislación reguladora de las bases de régimen local ni la legislación sectorial sobre tratamiento de aguas residuales urbanas atribuyen directamente a un ayuntamiento de menos de 2.000 habitantes la obligación de asumir la competencia en materia de depuración de aguas residuales; sin que se haya pronunciado sobre la posibilidad de aplicación de la normativa autonómica por considerarse fuera de los límites del recurso de casación. A la vista del contenido de esta normativa, la conclusión a la que se llega es que la depuración no se considera un servicio mínimo obligatorio para los municipios de menos de 2.000 habitantes, por no estar previsto en aquella.

### 3.2. Acceso a la información y acceso a la justicia

#### *3.2.1. Convenio de Aarhus y no reconocimiento de la Acción Pública Ambiental*

La STJUE de 11 de enero de 2024, asunto C-252/22, sienta, ante una regulación como la rumana, similar al art. 22 de la Ley 27/2006, de información, participación y acceso a la justicia ambiental del Reino de España, limitando la acción ambiental a determinado público interesado (ONG) y no reconociendo una acción pública ambiental. En este caso el TJUE establece que ello no es contrario a la interpretación del art. 9.3 del Convenio de Aarhus y en consecuencia admite que la falta de legitimación de una aso-

ciación de abogados que pretende impugnar la instalación de un vertedero. Por cierto, que, en España, el art. 11 de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, sí reconoce la acción pública.

Por otro lado, el TJUE interpreta los apartados 4 y 5 del Convenio de Aarhus, señalando claramente que para garantizar el cumplimiento de la exigencia de que los procedimientos judiciales no tengan un coste prohibitivo, la condena en costas de una parte cuyas pretensiones han sido desestimadas en un litigio ambiental debe tener en cuenta el conjunto de circunstancias del caso concreto, incluido el interés de esa parte y el interés general vinculado a la protección del medio ambiente.

### *3.2.2. Acceso a la totalidad del expediente administrativo*

La STSJ de Castilla y León (Burgos), de 12 de enero de 2024, destaca por el análisis que realiza sobre el alcance de la personación en los expedientes mineros de las asociaciones ecologistas y hasta dónde llega su derecho a obtener información. En modo alguno se discute que la Plataforma recurrente sea titular de intereses legítimos y que le ampare el derecho a la información medioambiental, sino que lo que se pone en tela de juicio es que esté legitimada para obtener acceso a la totalidad del expediente administrativo de un proyecto de explotación minera, incluidos estudios, informes e incluso el derecho a ser consultada como persona interesada respecto al alcance del estudio de impacto ambiental; que en modo alguno se contempla como tal en la Ley 27/2006.

### *3.2.3. Calidad de la información ambiental*

La STJUE de 7 de marzo de 2024 resuelve una cuestión prejudicial de interpretación sobre la Directiva 2003/4, relativa al acceso del público a la información medioambiental (arts. 2, 4 y 8) reitera la doctrina previa del Tribunal de Justicia sobre la interpretación del concepto de información ambiental de la Directiva 2003/4 y de las excepciones al derecho de acceso a dicha información, como, por ejemplo, la interpretación restrictiva de las excepciones al derecho de acceso; el carácter exhaustivo del listado de excepciones que contiene el art. 4; la obligación de la administración, y en su caso del juez, de ponderar en cada caso los intereses concurrentes, esto es, el interés público de la divulgación y el perseguido por la denegación; o que el riesgo de perjuicio a los intereses tutelados por las diversas excepciones al derecho de acceso debe ser previsible y no hipotético. De tal modo, la sentencia rechaza que el art. 8.1, que impone obligaciones de calidad de la información ambiental a suministrar al público, pueda fundamentar, por sí solo, la denegación del acceso a la información ambiental o que un considerando de la Directiva 2003/4 pueda fundamentar por sí solo la obligación de comunicar al público determinada información ambiental.

Sobre Acceso a la información ambiental téngase muy en cuenta: J. DORESTE HERNÁNDEZ (dir.), *El acceso a la información ambiental: guía práctica,* Ecologistas en Acción (Área Jurídica), Madrid, 2024. Disponible en línea: *https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2024/04/GUIA-ACCESO-INFO-AMBIENTAL.pdf* (fecha de último acceso: 28 de agosto de 2024).

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 345-371
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.07*
ISSN: 1888-7392

# Urbanismo y ordenación del territorio*

Sofía SIMOU
*Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0001-6726-8392*

**Palabras clave:** ordenación territorial y urbanística; asignación de usos; licencias urbanísticas; gestión urbanística; disciplina urbanística.

**Keywords:** regional and city planning law; land use; special and development permits; development regulation law; development control law.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES: 2.1. Nivel estatal. 2.2. Nivel autonómico.—3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 3.1. Distribución constitucional de competencias: 3.1.1. La Ley estatal de vivienda. 3.1.2. Ordenación del territorio y protección medioambiental. 3.2. Planeamiento sectorial, urbanístico y de ordenación territorial: 3.2.1. Carácter preceptivo y alcance de la vinculatoriedad del informe estatal de costas en los instrumentos de ordenación de la zona de influencia. 3.2.2. Libertad de establecimiento y Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales. 3.2.3. Procedimiento de elaboración de planes urbanísticos e informes sectoriales. 3.2.4. Contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica y aplicación del principio de no regresión. 3.2.5. Planificación local de distancias mínimas para locales de apuestas. 3.2.6. Planes especiales de reforma interior a instancia de particulares y protección del patrimonio histórico. 3.2.7. Acción popular promovida por ayuntamientos en materia urbanística. 3.3. Ejecución urbanística: 3.3.1. Expropiación forzosa y derecho de aprovechamiento urba-

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «La responsabilidad Estratégica del Estado Verde», Proyecto coordinado por la UAM, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, PID2023-149184OB-C41, dirigido por Sofia Simou (Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo-UAM) y Silvia Díez Sastre (Profesora Titular de Derecho Administrativo-UAM).

nístico en otra unidad de ejecución. 3.3.2. Expropiación y retasación. 3.3.3. Reparcelaciones y premio de afección. 3.4. Disciplina urbanística: 3.4.1. «*Mobile homes*» y licencia urbanística. 3.4.2. Vehículos eléctricos, híbridos y enchufables y licencias urbanísticas. 3.5. Responsabilidad patrimonial: 3.5.1. Convenios urbanísticos. 3.5.2. Plazo de prescripción en caso de anulación de actos administrativos o disposiciones generales. 3.5.3. IIVTNU e IBI.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente artículo es la exposición sistemática de las novedades jurisprudenciales, doctrinales y normativas más relevantes que se han producido en materia de urbanismo y ordenación del territorio durante el año 2024. Como siempre, dichas materias están en constante evolución, constituyendo fuentes de novedades jurídicas cada año, tanto a nivel normativo como a nivel teórico y jurisprudencial. Este año las novedades normativas más destacadas se encuentran en materia de ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid y, de forma fragmentada, en materia urbanística en las distintas normas que se han aprobado en la Comunidad Valenciana. Las demás Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han procedido a modificaciones puntuales de sus regímenes territoriales o urbanísticos o bien a raíz de la aprobación de normas en materia energética y climática (País Vasco, Galicia, Aragón, etc.) o bien a través de la actualización de los regímenes jurídicos en materia de vivienda (Islas Baleares, Cataluña, Canarias, Castilla-León). Por su parte, las novedades jurisprudenciales más destacadas se observan sobre el margen normativo local para la regulación mediante los instrumentos de planeamiento de las distancias mínimas entre locales de apuestas, siendo también relevantes los pronunciamientos jurisprudenciales en materia de «*mobile homes*», sin perjuicio de Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) en materia de vivienda. Para la sistematización del material jurídico referente al año 2024, el presente informe se estructura en tres partes. La primera, de naturaleza introductoria, se dedica a la exposición de las novedades doctrinales de carácter más transversal y general que han tenido lugar en el último año en las materias enunciadas (epígrafe 1). En la segunda parte se analizan los cambios normativos más trascendentes para el urbanismo y la ordenación del territorio con referencias paralelas a las aportaciones doctrinales correspondientes a las normas analizadas (epígrafe 2). Y la tercera parte se centra en la exposición de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes en las distintas categorías de la actividad pública urbanística y de ordenación territorial con remisiones constantes a las contribuciones doctrinales más significativas en estos ámbitos (epígrafe 3).

Empezando la exposición de las novedades doctrinales de carácter general más destacadas en 2024, la lucha por la sostenibilidad de los entornos sigue llamando la atención teórica en materia urbanística. En este ámbito debe hacerse referencia al artículo de J. M. Cantera Cuartango, «La incuestionable importancia del patrimonio urbano visible en la consecución de ciudades sostenibles», *Revista de Derecho Urbanístico y de Medioambiente* (en adelante, *RDU*), núm. 370, 2024, pp. 119-184 y, de forma más ge-

neral sobre el derecho a la ciudad, al libro del pionero autor en la materia, H. LEFEBVRE, *El derecho a la ciudad*, Alianza Editorial, Madrid, 2024. Asimismo, por interconectar el urbanismo con la protección ambiental de forma clara y pedagógica, debe destacarse el libro de F. LÓPEZ RAMÓN, *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2024. Partiendo de la premisa de que la sostenibilidad de los entornos debe girar en torno a la reutilización de los tejidos urbanos frente a los proyectos de nueva urbanización es de mencionar el libro de A. ESPEJO CAMPOS (prólogo de F. J. VILLAR ROJAS), *La reconstrucción de la ciudad existente: régimen jurídico*, Aranzadi, Pamplona, 2024. La autora analiza el conjunto de actuaciones y el estatuto básico para la promoción de la reconstrucción de la ciudad con el fin de impulsar un cambio de modelo urbanístico, haciendo hincapié en las numerosas dificultades a las que se enfrente incluyendo la concepción tradicional del suelo urbano —urbanizado—, el derecho de propiedad y la inercia de trasladar las técnicas propias del urbanismo de expansión al urbanismo de reconstrucción.

Como lecturas generales en materia urbanística y territorial, este año destacan, en primer lugar, el libro colectivo dirigido por A. J. CRIADO SÁNCHEZ y J. CASTELAO SIMÓN, *Derecho urbanístico en España: situación actual y perspectivas de futuro. Estudios en Homenaje a Julio Castelao Rodríguez*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2024, y, en segundo lugar, el libro de interés práctico de A. CANO MURCIA, *Los procedimientos urbanísticos Comentarios, legislación, jurisprudencia, preguntas y formularios,* Once Libros, Alcalá La Real (Jaén), 2024. Sin duda, uno de los estudios de Derecho comparado más interesantes este año, tanto por su relevancia práctica como por el conocimiento extensivo de los autores que participan en el libro colectivo, es la obra dirigida por M. LORA-TAMAYO VALLVÉ y M. VAQUER CABALLERÍA *El derecho territorial y urbano en Latinoamérica: una aproximación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024. El libro lleva a cabo una aproximación comparada de los elementos estructurales que conforman el ordenamiento territorial y urbanístico en Latinoamérica y España, incidiendo sobre elementos clave entre los que cabe destacar la regulación de la función social y ambiental de la propiedad, la planificación del territorio, los instrumentos de gestión y ejecución y, en concreto, la equidistribución de beneficios y cargas así como los procesos de recuperación de plusvalías.

Por su parte, el sector de la vivienda sigue suscitando un ferviente debate en la teoría que ha desembocado este año en la publicación de numerosos trabajos sobre la materia. En este sentido, cabe citar el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Más oferta de suelo y seguridad jurídica, claves para estimular el mercado de la vivienda», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024, así como el libro de F. P. MÉNDEZ GONZÁLEZ, *La crisis de asequibilidad de la vivienda. Análisis y propuestas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024. Interconectando el problema de la asequibilidad de la vivienda con los colectivos vulnerables, es interesante la lectura del libro colectivo dirigido por A. QUESADA PÁEZ y coordinado por P. VICEIRA ORTEGA y M. GALERA RUIZ, *Vivienda sostenible y mujeres en riesgo de exclusión social*, Aranzadi, Pamplona, 2024, en el que los autores ofrecen una mirada rigurosa a los desafíos legales y las soluciones en la búsqueda de hogares sosteni-

bles. En la misma línea, un análisis exhaustivo de los mecanismos de protección de los derechos sociales en los diversos sistemas normativos incardinados en el ordenamiento español, además del contenido que en dichos sistemas se ha ido atribuyendo al derecho a la vivienda, se ofrece en el libro de A. MACHO CARRO, *Tutela multinivel del derecho a la vivienda. Posibilidades y límites en el ordenamiento español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2024. Por último, resulta también interesante el libro colectivo dirigido por L. C. MATE SATUÉ, E. HERNÁNDEZ SAINZ y M. T. ALONSO PÉREZ, *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, Aranzadi, Pamplona, 2024.

En la doctrina comparada, por otra parte, es de destacar el libro escrito por el planificador urbano P. MARCUSE y el sociólogo D. MADDEN, *In defense of housing. The politics of crisis*, Verso Books, London, 2024, en la que se trata el tema de la vivienda desde la perspectiva de la desigualdad. De la misma editorial, puede consultarse también el libro de N. BANO, *Against landlords. How to solve the housing crisis*.

Finalmente, en materia de vivienda puede destacarse, por la novedad del tema que trata el libro de interés práctico coordinado por A. MARTÍN-NAVARRO y S. DAZA SILVA, *Guía completa del Coliving*, Tecnos, Madrid, 2024, en el que se explica en términos sociales, jurídicos, económicos y arquitectónicos la implementación de los nuevos espacios del *Flex Living*.

## 2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

### 2.1. Nivel estatal

A nivel estatal este año no se ha aprobado ninguna norma en España que incida de forma directa sobre el régimen jurídico existente en materia de urbanismo o de ordenación del territorio. Aun así, al estar pendiente de adopción del Proyecto de Ley de reforma del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, un comentario interesante sobre el mismo puede encontrarse en la aportación de J. ORTIZ RAMÍREZ, «Algo en qué pensar: Novedades contenidas en el Proyecto de Ley de reforma del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana», *RDU,* núm. 370, 2024, pp. 19-45. En sentido similar pero enfocado en el informe de sostenibilidad económica, puede consultarse el artículo de A. BUENDÍA MÉNDEZ, «Consecuencias de la omisión o manifiesta insuficiencia del informe de sostenibilidad económica en la elaboración de instrumentos de planificación urbanística a la luz del proyecto de ley por la que se modifica la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana», *Revista Aranzadi de Urbanismo y de Edificación*, núm. 52, 2024. Por otra parte, en el sector de la vivienda puede mencionarse la adopción, a nivel estatal y sin perjuicio de los decretos autonómicos similares, del *Real Decreto 1029/2024, de 8 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en materia de vivienda y agenda urbana por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana durante el ejercicio presupuestario 2024*. El real decreto sigue la aprobación el año anterior de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, de Vivienda*, que ha suscitado, como cabía esperar, múlti-

ples aportaciones doctrinales que indagan en las novedades de la Ley. Entre las abundantes contribuciones teóricas que arrojan luz en los aspectos más controvertidos de la *Ley*, pueden consultarse la obra colectiva dirigida por C. BILBAO CONTRERAS y C. DE LARA VENCES, *Análisis de algunas cuestiones relevantes desde el derecho público y privado a raíz de la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, Colex, A Coruña, 2024, y el artículo de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, y su decepcionante regulación del principio de sostenibilidad edificatoria», *RDU*, núm. 374, 2024, pp. 19-94. En la misma materia resulta también de interés teórico el análisis crítico y contextualizado que realiza la autora M. D. MAS BADÍA en su monografía *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2024. Finalmente, debe hacerse referencia a un tema especialmente complejo en materia de vivienda como es la acción pública que los autores J. A. CHINCHILLA PEINADO y M. DOMÍNGUEZ MARTÍN tratan con rigor y exhaustividad en el libro, *La acción pública en materia de vivienda como servicio de interés general no económico*, RDU Ediciones, Madrid, 2024.

## 2.2. Nivel autonómico

Empezando el recorrido por las novedades normativas urbanísticas y territoriales más destacadas de 2024 a nivel autonómico, en la *Comunidad Autónoma de Andalucía* este año el protagonismo es del ámbito de la ordenación territorial. En este sentido, se han aprobado dos normas: el *Decreto 127/2024, de 16 de julio, por el que se acuerda la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA) y el *Decreto 131/2024, de 23 de julio, por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Morena de Sevilla y Sierra de Hornachuelos*. Siendo el primer decreto de carácter más general, la nueva regulación eleva al POTA a una especial posición con respecto al resto de planes de ordenación del territorio, que se supeditan a él. Su objeto es establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la comunidad autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, para las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio*, así como para la acción pública en general. En la misma comunidad autónoma se ha aprobado también este año el *Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía*. El *Decreto-ley 3/2024* modifica varios textos reglamentarios en materia ambiental con el fin de modernizar el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, destacando la modificación del art. 121 del *Reglamento de Viviendas Protegidas, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas*

*de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de Vivienda Protegida y el Suelo*. En materia de vivienda turística, la novedad en esta comunidad autónoma consiste en la aprobación del *Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. A nivel doctrinal, sobre el régimen urbanístico andaluz, puede consultarse este año el artículo de S. Olmedo Pérez, «La configuración de la propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística en la Ley andaluza 7/2021 y la pretensión de su reglamento de predeterminar los contenidos de la ordenación», *RDU*, núm. 369, 2024, pp. 19-74. Por su parte, sobre la interrelación entre paisaje y promoción de plantas de energías renovables en esta comunidad, puede consultarse la siguiente aportación doctrinal de J. R. Fernández Torres, «La protección del paisaje en Andalucía y la implantación de plantas de producción de energías renovables», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024.

En la Comunidad Autónoma de Aragón debe hacerse referencia este año a la *Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón* por la incidencia que dicha norma pueda tener sobre las dos materias que se tratan en el presente informe. Destacan en especial los arts. 47-50 de la Ley sobre el impacto de las nuevas disposiciones en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, en concreto, sobre las instalaciones solares en Planes o Proyectos de Interés General de Aragón, las instalaciones de energía renovable en dotaciones públicas, la ordenación de infraestructuras de generación de energía y el planeamiento urbanístico. Además, dos de las disposiciones finales (la segunda y tercera) proceden a la modificación del *texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón* y del *texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón*. En Aragón se ha producido también este año la aprobación *del Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas.* El art. 8 del mismo establece las clases y categorías de suelos compatibles con el uso de vivienda dotacional pública y el art. 15 habilita la compatibilidad del uso vivienda pública con otros usos dotacionales, mediante el instrumento urbanístico municipal.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, por su parte, la única novedad destacada este año es en materia de vivienda y se trata de la aprobación del *Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.* De los preceptos interrelacionados con el urbanismo, destacan los arts. 3, 10, 11 y 18 sobre medidas, recuperación de suelo urbanizable residencial, cambio de uso de parcelas a residencial y rehabilitación de edificaciones no terminadas.

Castilla y León ha procedido este año a la aprobación de la *Ley 7/2024, de 20 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.* Son varios los preceptos de la nueva regulación con incidencia sobre el urbanismo. Destacan el art. 58 dedicado a la actividad

urbanística pública, el art. 59 que interrelaciona el planeamiento urbanístico y el patrimonio cultural y el art. 60 sobre instrumentos de protección de Áreas Patrimoniales. En materia de vivienda, la *Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas* en su art. 22 efectúa una modificación de la *Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León.* La primera modificación es la relativa a la edad de las personas jóvenes para el acceso a las ayudas en materia de vivienda, elevando el límite de 35 a 36 años. La segunda modificación se efectúa a través de la inserción de dos disposiciones adicionales para evitar duplicidades regulatorias y los problemas de inseguridad jurídica en la aplicabilidad del régimen de las viviendas con protección pública. A nivel doctrinal, analizando de forma general el régimen jurídico de la disciplina urbanística en esta comunidad, destaca este año la publicación del manual de J. L. Barbera Bustos, *Manual de disciplina urbanística de la Comunidad de Castilla y León*, Aranzadi, Pamplona, 2024. Asimismo, interesante resulta la lectura en materia de gestión urbanística en Castilla y León del artículo de R. Boado Olabarrieta, «La distribución equitativa de beneficios y cargas ante el nuevo paradigma de desarrollo urbano: especial referencia al suelo urbano consolidado en Castilla y León», *RDU*, núm. 371, 2024, pp. 57-108.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se ha adoptado este año la *Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha* que en su art. 26 introduce modificaciones sustanciales al *texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero.* En primer lugar, la modificación introduce entre los requisitos para la materialización de los diferentes usos en suelo rústico el que se acredite la sostenibilidad social y económica de la actuación, no solo en el propio municipio, sino también en el área de influencia de este. En segundo lugar, se actualizan las cuantías del canon urbanístico. En tercer lugar, se incorpora un nuevo Título VIII a la ley que regula las entidades colaboradoras de la Administración en materia de urbanismo. En cuarto lugar, se amplía al suelo urbano no consolidado la posibilidad de desclasificación a suelo rústico del mismo con el fin de que este pueda destinarse a usos compatibles con la nueva clasificación. En quinto lugar, se modifica el régimen de renovación de licencias, declaraciones responsables y comunicaciones previas a fin de mejorar la seguridad jurídica de estas operaciones. En sexto lugar, se amplían los usos a implantar en los núcleos rurales tradicionales no irregulares introduciendo, junto al uso propio residencial, el de alojamientos de turismo rural con determinados límites cuantitativos. Finalmente, la ley permite que se desarrollen ciertas actuaciones urbanizadoras para la generación de nuevos suelos productivos industriales o terciarios, y, que se puedan realizar diversas construcciones de uso residencial que los instrumentos de planeamiento venían impidiendo.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña este año destaca solamente la aprobación en materia de vivienda del *Decreto 408/2024, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de vivienda y se desarrolla el objetivo de solidaridad urbana previsto en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.* En su art. 18 se determi-

nan los estándares de reserva de suelo destinado a viviendas de protección pública en los municipios incluidos en las áreas de demanda residencial fuerte y acreditada y en el art. 5 se establecen las directrices para la ejecución del Plan y la formulación de los planes específicos de vivienda. Interesante en esta materia y en concreto en cuanto atañe en concreto a la regulación catalana resulta el artículo de B. Bastús Ruiz, «El establecimiento de reservas de suelo para la construcción de vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado y sus efectos: el caso de Cataluña», *RDU*, núm. 367, 2024, pp. 57-114.

La Comunidad Valenciana este año ha procedido a la aprobación de numerosas normas que innovan o modifican de forma sustancial el régimen urbanístico y territorial de dicha comunidad. Algunas modificaciones son de alcance más general y algunas se han aprobado a raíz de los acontecimientos desencadenados por la DANA. Entre las novedades más generales se ha procedido, con cierta urgencia, a una relevante reforma del régimen urbanístico y territorial actual bajo un instrumento transversal como es la *Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de simplificación administrativa*. En su art. 119, la *Ley* modifica el *texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto-legislativo 1/2021, de 18 de junio.* Las modificaciones introducidas son muy diversas, como cambios respecto a la aplicación de las directrices de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) en el planeamiento urbanístico o la conveniencia de introducir determinadas normas de aplicación directa en los suelos del litoral. Por un lado, se introduce una nueva regulación de los Proyectos de Inversiones Estratégicas Sostenibles (PIES) y de los Proyectos Territoriales Estratégicos (PTE) y, por otro lado, se implantan determinadas medidas en relación con la tramitación de los planes urbanísticos que agilicen el procedimiento, establezcan con claridad los plazos, regulen con más detalle los informes sectoriales y fijen de modo más flexible los plazos de vigencia de los informes ambientales estratégicos, los documentos de alcance y las declaraciones ambientales estratégicas. Las medidas relativas a los informes sectoriales se hacen también extensivas a la tramitación de las declaraciones de interés comunitario. El Capítulo IV de la ley recoge también una modificación en materia de actividad de los grupos de interés. La misma ley introduce también modificaciones en otras tres normas: en el *Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana* (art. 120), en la *Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana* (art. 121) y en el *Decreto-ley 14/2020, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica* (art. 122).

Por su parte, el *Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat* ha modificado de nuevo en su art. 113 *el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio*, en su art. 114 el *Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana*, en su art. 115 el *Decreto-ley 14/2020, del Con-*

*sell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica,* y en su art. 122 el *Decreto 10/2021, de 22 de enero, del Consell, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana*. Sobre alojamiento turístico en concreto, también se ha adoptado este año el *Decreto-ley 9/2024, de 2 de agosto, del Consell, de modificación de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico*. Por otra parte, en materia de vivienda destaca la adopción del *Decreto 180/2024, de 10 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el régimen jurídico de las viviendas de protección pública de la Comunitat Valenciana*. El decreto establece el régimen jurídico, entre otros, de los edificios en construcción o terminados sobre suelo libre, la determinación del valor de los terrenos para las viviendas protegidas, el procedimiento de solicitud de calificación provisional y régimen de cooperativas de viviendas y comunidades de personas propietarias.

En materia de accesibilidad, la Generalitat ha aprobado este año la *Ley 8/2024, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de accesibilidad universal de la Comunitat Valenciana* en la que se regulan las condiciones urbanísticas aplicables para la ocupación de espacios libres o de dominio público con ascensores.

Con ocasión de los enormes daños que ha provocado la DANA este año en Valencia, debe destacarse la aprobación para hacer frente a dicha situación del *Decreto-ley 20/2024, de 30 de diciembre, del Consell, de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción tras los daños producidos por la DANA*. Desde la perspectiva urbanística, el decreto-ley prevé en su art. 2 un Plan especial urbanístico de reconstrucción, en el art. 3 introduce modificaciones de planeamiento municipal en suelos en situación básica urbanizado, en el art. 4 regula los Proyectos de reconstrucción local y en el art. 5 introduce unas reglas especiales de compatibilidad urbanística.

Sobre el régimen de ordenación territorial valenciano, sometido a sucesivas reformas y modificaciones constantes, destaca este año a nivel teórico el artículo de J. E. Serrano López, «Ocupación racional del suelo: la fijación para el plan de umbrales vinculantes de crecimiento de suelo a ocupar para uso residencial y actividades económicas por la aplicación de un documento de ordenación del territorio, la estrategia territorial de la comunidad valenciana», *RDU*, núm. 369, 2024, pp. 75-135. Asimismo, para el régimen jurídico urbanístico y territorial específico de esta comunidad autónoma, son de especial interés el artículo de M. T. Cantó López, «La formación del simplex urbanístico y territorial: flexibilización y simplificación en la regulación valenciana de territorio, urbanismo y paisaje», *RDU*, núm. 373, 2024, pp. 81-144, y la contribución teórica de C. Gimeno Fernández, «La normativa sectorial autonómica limitativa de la potestad de planeamiento de los entes locales. Especial referencia al contexto valenciano», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024.

En la Comunidad Autónoma de Madrid este año son de indudable interés las dos normas de rango legal que se han aprobado en materia de ordenación territorial, urbanismo y vivienda. Se trata de la *Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo*

*equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio* y de la *Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida*. La primera modifica tanto la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*, realmente no aplicada en la parte reguladora de la ordenación territorial en sus treinta años de vigencia, como la *Ley 9/2001, de 17 de julio, de suelo de la Comunidad de Madrid*. La modificación de la *Ley 9/1995* en lo referente a la ordenación territorial tiene como objeto impulsar la estrategia regional no desarrollada hasta ahora por los problemas generados en su regulación y dimensión. La evidente incapacidad de aprobación de la figura existente del Plan Regional de Estrategia Territorial ha hecho que la nueva ley cree un nuevo instrumentos que son los Planes Territoriales que pueden desarrollar el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid o, en su ausencia, establecer una ordenación territorial directa en un ámbito comarcal o subregional. Se conciben estos planes como instrumentos de ordenación territorial que contemplarán la protección y el respeto a los valores ambientales, culturales y paisajísticos. La *Ley 7/2024* crea también una nueva figura denominada Planes Estratégicos Municipales, como instrumentos de ordenación mediante los que se podrán definir los elementos básicos para la estructura del término municipal, sus objetivos estratégicos, áreas prioritarias y criterios de programación relativos a la organización y estructura del municipio. Un comentario sobre el contenido de esta nueva norma y de los instrumentos establecidos en ella puede consultarse en el blog de F. Velasco Caballero, *Ordenación del territorio en la Comunidad de Madrid, tras la Ley madrileña 7/2024, de 26 de diciembre*, *https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2025/02/11/ordenacion-del-territorio-en-la-comunidad-de-madrid-tras-la-ley-madrilena-7-2024-de-26-de-diciembre/*.

Por su parte, la *Ley 3/2024* modifica también la *Ley 9/2001*, para adaptar la actividad urbanística a las nuevas demandas sociales y económicas, especialmente en el ámbito de vivienda protegida. En relación con los planes especiales se procede a reducción de los supuestos de hecho para su aplicación incidiendo en la reducción de los plazos para la implantación de viviendas públicas de protección en parcelas supramunicipales, con la finalidad de facilitar la puesta en el mercado de vivienda de protección. Complementariamente a la ley, la Comunidad Autónoma de Madrid ha aprobado también el *Decreto 105/2024, de 4 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales*. Por otra parte, la *Ley 3/2024* modifica las reservas de aparcamiento del art. 36.6 de la *Ley 9/2001*, reduciéndolas a una plaza de aparcamiento por vivienda en las viviendas públicas de protección, limitando así el coste de construcción que repercute en el precio del alquiler de las mismas. Finalmente, la *Ley 3/2024* regula el régimen especial de cambio de uso a residencial en los suelos calificados con uso terciario oficinas para la implantación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en alquiler. Se permite directamente, mediante el procedimiento de licencia, la construcción de viviendas de protección en régimen de alquiler en aquellas parcelas calificadas por el planeamiento municipal como de terciario oficinas. Se establece un periodo de

dos años para la solicitud y tres años para la ejecución, mediante la creación de un uso alternativo que se aplica directamente sin necesidad de modificar el planeamiento. A nivel teórico, es interesante la lectura del artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «El impulso de la actividad urbanística y económica en Madrid. A propósito de la modificación puntual de las normas urbanísticas del PGOU de 1997», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024.

En Galicia, las novedades principales para 2024 en materia de ordenación territorial y urbanística están establecidas en dos leyes: en cuanto a facilitar la implantación de infraestructuras de energías renovables, la *Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia* y, en cuanto al régimen de deducciones para vivienda pública y desarrollo de suelo empresarial, la *Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*. Así, destacan en la primera ley la determinación en el art. 56 de incentivos en las condiciones de enajenación de parcelas de suelo empresarial del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo y de Xestión do Solo de Galicia-Xestur, S. A., para la implantación de energías renovables, la declaración en el art. 17 de especial interés público, social y económico de los proyectos de producción de energías renovables y sus infraestructuras y en el art. 53 las reservas de espacios en áreas empresariales para la canalización de energías renovables. En la *Ley 5/2024*, en el art. 5 se establece la deducción para la promoción de suelo residencial con destino a vivienda protegida. Por su parte, el art. 56 modifica la *Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia* para establecer un nuevo procedimiento que permitirá el desarrollo de suelo empresarial de iniciativa privada en aquellos lugares en que exista una demanda real para la implantación de proyectos industriales estratégicos. En las nuevas áreas empresariales creadas a través del citado procedimiento se emplazarán instalaciones de aprovechamiento de energías renovables, de forma que un porcentaje de su producción tenga que dedicarse al suministro a las empresas localizadas en el ámbito sobre el que se pretende actuar, así como a otras empresas y personas consumidoras de la zona. Finalmente, el art. 62 de la *Ley 5/2024* regula los proyectos de interés autonómico para la creación de suelo residencial.

En la Comunidad Autónoma de Islas Baleares han sido varias las normas de rango legal y reglamentario que se han aprobado en materia de urbanismo, ordenación territorial y vivienda. Las modificaciones consecutivas que ha sufrido el régimen urbanístico este año en esta comunidad se encuentran dispersas en varias de estas normas. Algunas obedecen a la necesidad de modernizar la regulación en estos sectores para afrontar los riesgos a los que se enfrentan las islas por sus especiales características de vulnerabilidad climática y otras se aprueban con el fin de modernizar el régimen de vivienda en esta comunidad. Empezando por las primeras, destaca el *Decreto-ley 6/2024, de 13 de diciembre, de medidas urgentes para la protección de las personas y los bienes en las zonas inundables de la comunidad autónoma de las Illes Balears*. La norma modifica de forma puntual preceptos de la *Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Illes Balears* y de la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*. En su DA úni-

ca se establecen obligaciones a los propietarios o titulares de derechos reales en zonas inundables, en zonas de flujo preferente o en áreas de prevención de riesgos (SRP-APR) de inundación. Asimismo, destaca también la aprobación el mismo día del *Decreto-ley 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo, y vivienda* que, también, reforma de modo puntual la *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias*, la *Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears* y la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*. Unos meses antes de la aprobación de esta normativa de carácter urgente se había adoptado también en esta comunidad autónoma la *Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda*. En ella se regulan las actuaciones de dotación y se aprueban normas específicas para la promoción de la vivienda en el ámbito del municipio de Palma. La *Ley 3/2024* también modifica tanto la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*, como la *Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears*. Por su parte, en la *Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears* también se encuentran de nuevo modificaciones de la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*, así como la modificación del Anexo I, correspondiente a la Matriz de ordenación del suelo rústico, de la *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias*. Finalmente, también se ha aprobado a nivel estatal, pero para esta Comunidad Autónoma, el *Real Decreto 710/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Régimen fiscal especial de las Illes Balears* que regula, entre otros, las inversiones en suelo afecto a actividades industriales.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja la única modificación relevante este año en materia urbanística viene de la mano del art. 21 de la *Ley 6/2024, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2025* que modifica la redacción de la DA 12 de la *Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, para establecer el régimen de los usos de suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria, en tanto no se apruebe la Ley de Agricultura y Ganadería de La Rioja o se modifique la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja.

Por su parte, País Vasco ha procedido este año a la aprobación de la *Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático*. La ley es principalmente una ley finalista que establece el marco de planificación en materia energética y climática. En este sentido, hay varios preceptos (arts. 35 y ss.) que establecen obligaciones y objeticos al planificador territorial y urbanístico a la hora de proceder a la regulación de los usos del suelo. En concreto, el art. 38 obliga a las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, a tomar una serie de medidas: *a)* a minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero a través de estructuras urbanas compactas y mixtas en usos; *b)* a promover la infraestructura verde con soluciones basadas en la

naturaleza y en el uso de materiales sostenibles, el desarrollo de las energías renovables, la racionalización de la ocupación del suelo y la reutilización de espacios degradados potenciando un uso sostenible de la energía, el agua, la gestión de residuos y de los suelos, la exigencia de regeneración de suelos y rehabilitación de edificios; *c)* a diseñar planificaciones urbanísticas donde se incorporen criterios de reutilización y filtración de aguas de lluvia y de eficiencia energética; *d)* a promover edificaciones energéticamente sostenibles, modelos de movilidad sostenible, y *e)* a adaptar la normativa urbanística para minimizar las barreras a la rehabilitación energética del parque edificado existente. De otro lado, también destacan este año la aprobación del *Decreto 475/2024, de 17 de diciembre, de regulación del Foro de Urbanismo y Vivienda de Euskadi* y del *Decreto Foral 87/2024, de 24 de julio, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se aprueban las Normas Técnicas para la valoración a efectos fiscales de los bienes inmuebles con elementos de naturaleza urbana y/o rústica*.

En la Comunidad Autónoma de Asturias, la novedad este año es la regulación legal de los proyectos de Interés Estratégico. La *Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de Proyectos de Interés Estratégico* crea la figura del PIER, al que se facilita una tramitación urgente y preferente con la que pueda resolverse de manera unificada y en el menor plazo posible la autorización para su ejecución y desarrollo. En estrecha relación con los fines perseguidos por la ley, la localización industrial es un elemento clave en la captación y desarrollo de inversiones, por lo que se ha considerado necesaria una modificación puntual del *texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril*, que se lleva a cabo en la DF 1.ª En este sentido, se apuesta por la creación de nuevos mecanismos de gestión de las áreas industriales que faciliten su potenciación, regeneración y promoción económica, conllevando ello el incremento de la oferta de servicios adicionales en las mismas y reforzando así su capacidad para posicionarse como elementos estratégicos en el desarrollo económico autonómico.

Finalmente, en la Comunidad Autónoma de Murcia se ha aprobado este año el *Decreto 177/2024, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia* en el que se establecen diversas obligaciones relacionadas con los elementos de urbanización, la accesibilidad en el exterior del edificio, la regulación de rampas en itinerarios accesibles, etcétera.

Aunque en la Comunidad Autónoma de Cantabria este año no ha habido alguna reforma relevante del régimen urbanístico, a nivel teórico puede consultarse el artículo de J. R. Fernández Torres, «La reforma sustancial de la legislación urbanística cántabra, a examen», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación,* núm. 52, 2024.

## 3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

### 3.1. Distribución constitucional de competencias

#### *3.1.1. La Ley estatal de vivienda*

Indudablemente, este año el pronunciamiento más destacado del TC en las materias de interés del presente informe se ha observado en relación con la constitucionalidad de diversos preceptos de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, relativos al estatuto básico del ciudadano, zonas de mercado residencial tensionado, régimen de vivienda protegida y de arrendamientos urbanos*. En la *STC 79/2024, de 21 de mayo*, se ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley estatal. Se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la ley en relación con diversos preceptos. En primer lugar, el TC considera que las obligaciones de colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado suponen concreciones excesivas cuya exigencia compete a las CCAA (FJ 6.º). En segundo lugar, el TC constata que la regulación de los principios que rigen la categoría de vivienda protegida cuenta con un nivel de detalle impropio de la competencia estatal ejercitada, invadiendo la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. En tercer lugar, se considera que la regulación estatal crea un régimen supletorio estatal sin tener el Estado competencia para ello extendiendo la inconstitucionalidad de este precepto a la disposición transitoria que establece el régimen de las viviendas ya calificadas como protegidas antes de la entrada en vigor de la ley (FJ 7.º). Finalmente, el TC declara la inconstitucionalidad del precepto que enumera las diferentes categorías que deben componer el parque público de vivienda por tener un detalle excesivo, que rebasa la posible garantía estatal de un mínimo uniforme de las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda. Asimismo, el TC considera que estos preceptos afectan taxativamente a determinados ingresos de las Administraciones públicas (entre otros, los procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la vivienda). Este destino imperativo de ingresos resulta contrario al principio de autonomía financiera de las CCAA e impide el desarrollo y ejecución de sus propias competencias (FJ 8.º). Sobre dicha sentencia pero con un enfoque más amplio puede consultarse el artículo de J. Ponce Solé, «El derecho a la vivienda, la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 79/2024, de 21 de mayo, y la Ley Estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», *RDU*, núm. 372, 2024, pp. 19-25. En la misma materia destaca también el artículo de C. López Picó, «Las condiciones básicas tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: algunos comentarios a la luz de la STC 79/2024, de 21 de mayo», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 201-214.

### *3.1.2. Ordenación del territorio y protección medioambiental*

En cuanto a la distribución competencial en materia de urbanismo y ordenación del territorio y cómo estos ámbitos influyen sobre la competencia exclusiva estatal para el establecimiento de la legislación básica medioambiental debe destacarse este año la *STC 25/2024, de 13 de febrero,* que resuelve el recurso de inconstitucionalidad de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA). El TC en su sentencia estima parcialmente el recurso y declara la inconstitucionalidad del inciso del art. 22.2 por rebajar el nivel de protección ambiental ex art. 149.1.23.ª CE que el art. 13.1 TRLSRU otorga al suelo rústico, en cuanto que la norma autonómica permite usos residenciales en este tipo de suelo (FJ 7.º). Se declara igualmente inconstitucional la palabra «mineros» del art. 137.2.*f)* LISTA, por vulnerar la legislación básica en materia de medio ambiente, al excluir dichos usos mineros de la exigencia de licencia urbanística municipal (FJ 10). Asimismo, se declara la nulidad parcial de los preceptos autonómicos que permiten la desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico (FJ 12). Finalmente, el TC procede a interpretación de conformidad de los artículos legales relativos a las actuaciones y usos ordinarios del suelo rústico (FFJJ 5.º y 6.º).

## 3.2. Planeamiento sectorial, urbanístico y de ordenación territorial

Desde la perspectiva general, y como siempre sucede en el ámbito de la planificación urbanística y territorial, este año han sido numerosos los artículos doctrinales que tratan aspectos de esta actividad administrativa tan compleja tanto a nivel normativo como aplicativo. En primer lugar, puede consultarse el artículo de G. Soria Martínez, «La desordenación urbanística: los ataques al planeamiento, desde la amenaza de su nulidad a las nuevas normas positivas de aplicación directa», *RDU*, núm. 373, 2024, pp. 19-39. En segundo lugar, muy exhaustivo es el análisis que acomete M. A. Muñoz Guijosa en su artículo «Sobre el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial: ¿es exigible de manera general el análisis de impacto económico?», *Revista Aranzadi de Urbanismo y de Edificación*, núm. 52, 2024. En el mismo número de la Revista, también resulta de interés el artículo de J. I. Pascual Martín, «¿Revisión de oficio de los actos administrativos firmes dictados en aplicación de un plan urbanístico anulado? Una reflexión sobre la nulidad en cadena». Sobre la muy controvertida cuestión de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos, todavía pendiente de perfilar con más nitidez en la teoría, normativa y jurisprudencia, especialmente relevante resulta este año el libro de J. A. Chinchilla Peinado, *Tutela cautelar frente a instrumentos de planeamiento urbanístico. Ponderación y garantía del desarrollo sostenible*, Aranzadi, Pamplona, 2024. De la misma editorial y en línea parecida puede consultarse también el libro de J. M. Serrano Alberca, *La nulidad del planeamiento urbanístico por motivos medioambientales*. En tercer lugar y centrado en una figura del planeamiento poco analizada hasta el momento, los estudios de detalle, interesante es la lectura del libro de J. Alemany

GARCÍAS (prólogo de L. MELLADO RUIZ), *Los Estudios de Detalle. La supervivencia del último eslabón del planeamiento*, Reus, Madrid, 2024. Finalmente, como trabajo que trata en profundidad el régimen jurídico del suelo no urbanizable se recomienda este año la lectura del libro colectivo R. TEROL GÓMEZ y A. PALOMAR OLMEDA (dirs.), *Caracterización y elementos de protección del régimen del suelo no urbanizable, rústico o rural*, Aranzadi, Pamplona, 2024.

### *3.2.1. Carácter preceptivo y alcance de la vinculatoriedad del informe estatal de costas en los instrumentos de ordenación de la zona de influencia*

En la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 247/2024, de 13 de febrero* (JUR 2024/65159), el TS desestima el recurso de casación interpuesto por una mercantil contra la STSJ de Valencia, confirmándola en cuanto que reitera su doctrina en relación con el carácter preceptivo y el alcance de la vinculatoriedad del informe estatal de costas en los instrumentos de ordenación de la zona de influencia. El Tribunal recuerda en los FFJJ 6.º y 7.º que las previsiones de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* (en adelante, LC) sobre servidumbres y otras limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes, como las que derivan de la zona de influencia, son auténticos estándares que se imponen y deben ser respetados por el planeamiento urbanístico. Sin embargo, el Tribunal matiza que «los planes de ordenación urbanística del litoral cuyo ámbito se localiza solamente en la zona de influencia, en la medida en que sus determinaciones tienen incidencia sobre el dominio público y sus zonas de servidumbre, están sujetos al informe preceptivo previsto en el art. 117 LC, si bien su carácter vinculante se limitará a las consideraciones atinentes al dominio público y a las servidumbre de acceso y tránsito (o a las que puedan derivar de otras competencias sectoriales), no teniendo tal carácter vinculante las relativas a la servidumbre de protección o a la zona de influencia». Por otra parte, en cuanto a la interpretación de la DT 3.ª, apartado 3, LC, el Tribunal establece que la ordenación urbanística de terrenos formalmente clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la LC e incluidos en la zona de influencia sobre los que, a la fecha de su entrada en vigor, no se hubiera consolidado ningún aprovechamiento urbanístico, por no haberse iniciado ni estar en curso a esa fecha ninguna actuación de transformación urbanística, ha de respetar los criterios establecidos en el art. 30 LC.

### *3.2.2. Libertad de establecimiento y Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales*

Interesante resulta este año la lectura de la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1579/2024, de 9 de octubre* (JUR 2024/396861) en la que el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Islas Baleares desestimatoria del recurso deducido contra Acuerdo del Pleno del Consell Insular de Ma-

llorca por el que se aprobó definitivamente el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca (en adelante, PDSEC). La sentencia acomete un minucioso análisis de las previsiones del PDSEC y, en concreto, del establecimiento de zonificación comercial en cinco niveles para atender las necesidades de las poblaciones existentes, evitar traslados innecesarios y proteger los valores que competen al Plan a luz de la libertad de establecimiento y la jurisprudencia europea en la materia. El TS confirma que se han justificado correctamente en términos de proporcionalidad las limitaciones de superficies a los establecimientos que pretendan instalarse en dichas zonas, puesto que sería contrario a los valores de todo tipo que debe proteger el planeamiento territorial y urbanístico poder instalar nuevas grandes superficies en zonas de reducida población para las que es suficiente la existencia de centros comerciales adecuados a la población a que han de atender (FJ 2.º).

### *3.2.3. Procedimiento de elaboración de planes urbanísticos e informes sectoriales*

El carácter preceptivo de la emisión de distintos tipos de informes en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico y el alcance de su omisión es una materia que en las últimas décadas desencadena numerosos pronunciamientos jurisprudenciales cada año. Este año destaca la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 762/2024, de 4 de noviembre* (JUR 2024/434205). En ella, el TS trata de dos informes: el de impacto de género y el de telecomunicaciones electrónicas sobre las que el informe es del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Sobre el primero, el TS recuerda que solo será un trámite preceptivo si así lo exige la normativa autonómica, sin perjuicio de que la perspectiva de género deba tenerse en cuenta en todo caso en los planes urbanísticos, cuestión sujeta a control jurisdiccional (FJ 6.º). En cuanto a los instrumentos de planificación que afectan al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo constituye una de las determinaciones mínimas que debe contener todo Plan General, por lo que su ausencia impide su aprobación. A la luz de lo anterior, el TS estima en parte del recurso de interés casacional interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra la STSJ de Cataluña, en el punto referido a la decisión de anulación del Plan de ordenación urbanística municipal de Piera (Barcelona) por la falta de informe de impacto de género, decisión que se anula. En sentido parecido, puede consultarse la *STS núm. 150/2024, de 30 de enero (ECLI:ES:TS:2024:586)*.

### *3.2.4. Contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica y aplicación del principio de no regresión*

Sobre la obligatoriedad de someter los instrumentos de planeamiento a su control ambiental a través del procedimiento de evaluación ambiental estratégica (en adelante, EAE) han sido varias las sentencias que intentan arrojar luz en los aspectos más proble-

máticos de esta interrelación de procedimientos. En primer lugar, resulta interesante la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1303/2024, de 17 de julio* (JUR 2024/233988). El TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Torremolinos contra la STSJ de Andalucía que declaró la nulidad del acuerdo de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre la aprobación parcial del PGOU de Torremolinos. El TS confirma que la iniciación de la EAE se ubica en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la *Ley 21/2013*, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan, debiendo la perspectiva ambiental integrarse desde su inicio, o sea desde esa fase preliminar, en las sucesivas fases de tramitación del plan (FJ 2.º).

En cuanto al principio de no regresión en relación con los planes urbanísticos anulados por motivos medioambientales, el TS reitera la doctrina establecida en la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 62/2024, de 17 de enero* (JUR 2024/30174). Dicha doctrina establece que «no puede entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación». De forma idéntica se ha pronunciado también el TS en las *SSTS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1302/2024, de 17 de julio* (JUR 2024/233980) y *núm. 351/2024, de 29 de febrero* (JUR 2024/78227). A nivel doctrinal destaca este año el artículo G. Soria Martínez, que interrelaciona el principio de no regresión con la construcción de viviendas sobre suelo dotación público, «La crisis del estándar urbanístico: del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público», *RDU*, núm. 368, 2024, pp. 99-140.

De otro lado, en cuanto a la interrelación entre el procedimiento de EAE y los planes especiales, interesantes resultan las *SSTS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 441/2024, de 12 de marzo* (JUR 2024/89225*) y núm. 1747/2024, de 30 de octubre* (JUR 2024/434207). El TS estima el recurso de interés casacional contra la STSJ de Valencia que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo y declaró nulos la resolución que aprobó definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia y el aludido plan especial, y declaró conforme a derecho el *Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta Valenciana*. Las sentencias referidas tratan de determinar la eventual incidencia que pueda tener la situación en que se encuentre el suelo (suelo urbanizado) afectado por un instrumento de planeamiento urbanístico cuando no coincide, como consecuencia de la anulación jurisdiccional de previos instrumentos, con la clasificación vigente del mismo (suelo no urbanizable) en la determinación de la modalidad de evaluación ambiental estratégica exigible —ordinaria o simplificada— para la aprobación de dicho instrumento de planeamiento. En el caso de autos se había aprobado el Plan Especial

de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto por el procedimiento simplificado de EAE. Pese a que el Plan Especial no tiene cobertura en los supuestos contemplados en el art. 6.2 de la *Ley 21/2013* para ser objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada, la situación fáctica del suelo (suelo urbanizado), obtenida en su totalidad por la ejecución de un plan urbanístico posteriormente anulado, a juicio del TS puede producir el efecto jurídico determinante de la elección de la modalidad de evaluación ambiental estratégica por el procedimiento simplificado y no por el ordinario bajo las siguientes condiciones: que «atendido el tiempo transcurrido y la consolidación de la urbanización, esa situación imposibilite a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido o resulten dichas medidas excepcionalmente costosas social y económicamente, siempre que no exista la posibilidad material ni jurídica de elegir otra alternativa distinta de la existente desde la perspectiva medioambiental y concurran especiales razones de interés público que justifiquen la actividad planificadora» (FJ 10). En este sentido, el TS considera que «la elección por la Administración autonómica valenciana del procedimiento simplificado de EAE como trámite necesario para la aprobación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia, no produce los efectos invalidantes previstos en el art. 9 de la *Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental*, razón por la que el recurso de casación debe ser estimado y casada la Sentencia de 31 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1.ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, por la que se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Resolución de 17 de diciembre de 2018, de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia, declarando nulos la expresada Resolución de 17 de diciembre de 2018 y el aludido plan especial, por considerarlos contrarios a Derecho, al no haberse tramitado por la Administración autonómica evaluación ambiental estratégica ordinaria, sino simplificada».

Sobre estas cuestiones que cada año suscitan con más intensidad conflictos ante el orden contencioso-administrativo, debe destacarse el libro recién publicado de F. L. Hernández González, *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico*, Iustel, Madrid, 2024. El libro trata problemas de distinta índole como el ámbito de aplicación de la normativa de la EAE, la integración de los trámites ambientales en el procedimiento de elaboración del planeamiento, la determinación de la Administración y del público que debe ser consultado, el alcance de la decisión del órgano ambiental, los criterios aplicables a la evaluación, etcétera.

### *3.2.5. Planificación local de distancias mínimas para locales de apuestas*

Este año entre las novedades jurisprudenciales en materia urbanística más destacadas se incluyen los pronunciamientos del TS en relación con el enjuiciamiento

de la regulación municipal de las distancias mínimas entre casas de juego y apuestas. Han sido varios los municipios que, en los últimos años, han regulado mediante modificación de los planes urbanísticos u ordenanzas las distancias entre locales de juego. La doctrina del TS en relación con esta situación puede resumirse de la siguiente forma: El planeamiento urbanístico puede incluir determinaciones específicas sobre el uso del suelo urbano en relación con los locales de juego y apuestas. Estas determinaciones, si indirectamente afectan a la libertad de empresa y la libre prestación de servicios, deben estar adecuadamente justificadas por necesidades imperiosas de interés general. Además, las medidas adoptadas deben ser proporcionales, no imponer una restricción absoluta a la apertura de locales de juego y deben ser respetuosas con la legislación estatal y autonómica aplicable al sector del juego. Pues, sentada la doctrina en la materia, la aplicación de la misma a los casos que se han planteado ante el TS es diversa, dependiendo del alcance de las limitaciones que se imponen en la regulación local. Por ejemplo, en la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1361/2024, de 18 de julio* (JUR 2024/242779) se desestima el recurso de interés casacional interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona contra la STSJ de Cataluña que declaró la nulidad parcial de la aprobación definitiva del Plan Especial Urbanístico para la regulación de los juegos de azar en la ciudad. El TS confirma la sentencia de instancia al considerar que la regulación local ha venido a regular un aspecto de la normativa sectorial del que la competencia le compete a la Comunidad Autónoma y que ya ha sido regulada y que no se limita a reproducir dicha norma, sino que la contraviene de modo que viene a incluir más restricciones a los establecimientos de este tipo. El Tribunal no considera suficientemente motivada la razón de interés general que ampara el ejercicio de *ius variandi* por el ente local. En este sentido, el TS en sentido similar que en la *STS núm. 1243/2024*, *de 10 de julio*, considera que el Ayuntamiento de Barcelona no ha elaborado una justificación suficiente y adecuada de las determinaciones que introduce en el PEUJA, adoptando unas limitaciones en cuanto a distancias mínimas de las zonas indicadas que por desproporcionadas e inmotivadas vulneran la libertad de establecimiento (FJ 7.º).

En sentido similar, en la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1243/2024, de 10 de julio* (JUR 2024/229322), el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Castilla y León que dio lugar al recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos, por el que se aprobó la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Municipal, para establecer una categoría específica de uso terciario recreativo que contribuya a contravenir los riesgos en la salud del juego patológico. El TS considera que el establecimiento como uso prohibido de los locales de juego regulado en todas las normas zonales cuyo uso predominante sea el residencial, supone, *de facto*, la imposibilidad de desarrollo de la actividad empresarial del juego en todo el centro urbano de la ciudad de Burgos, sin dejar margen alguno a la política de planificación autonómica sobre el sector del juego, ni a la efectividad del régimen de distancias previsto, tanto legal como regla-

mentariamente, lo que evidencia un claro incumplimiento de la normativa autonómica sectorial de aplicación.

En la misma línea pueden también consultarse las *SSTS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1396/2024, de 23 de julio* (JUR 2024/242768); *núm. 1351/2024, de 18 de julio* (JUR 2024/242769); *núm. 1265/2024, de 15 de julio* (JUR 2024/233986); *núm. 1266/2024, de 15 de julio* (JUR 2024/233978); *núm. 1267/2024, de 15 de julio* (JUR 2024/233979), y *núm. 1243/2024, de 10 de julio* (JUR 2024/229322).

Distinta es la conclusión a la que se llega la misma Sala en la *STS núm. 1068/2024, de 17 de junio* (JUR 2024/184817). En esta sentencia, el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Castilla-La Mancha confirmando el Acuerdo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan de Ordenación Municipal, para la ordenación detallada del uso de locales de juego y apuestas dentro del término municipal. El TS consideró que la *Ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha*, vigente en el momento de aprobación de la modificación puntual recurrida, no contemplaba un régimen de distancias entre locales de juego, a diferencia de la regulación contemplada en la *Ley 5/2021, de 23 de julio* en vigor. Sobre dicha sentencia, puede consultarse el artículo de J. Ortiz Ramírez, «Alcance de la potestad de planeamiento de los ayuntamientos en la regulación del uso del suelo y de las edificaciones, en los ámbitos de libertad de empresa y libre prestación de servicios: STS 1068/2024, de 17 de junio (rec. 8754/2022)», *RDU*, núm. 372, 2024, pp. 79-116.

### *3.2.6. Planes especiales de reforma interior a instancia de particulares y protección del patrimonio histórico*

En cuanto a la posibilidad de que un particular inste a la Administración local la aprobación de un plan especial para la protección del patrimonio histórico, el TS *(Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) en la Sentencia núm. 442/2024, de 12 de marzo* (JUR 2024/87904) ha considerado que algo así no contraviene el art. 20.1 de la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, que reserva a la Administración municipal la competencia para redactar el Plan Especial de protección del Conjunto Histórico. Así, el TS desestima en su sentencia el recurso de interés casacional contra la STSJ de Galicia que declaró conforme a Derecho la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Lugo del proyecto de modificación puntual del plan especial de protección rehabilitación y reforma interior do Rueiro 214-A (rua de San Roque-Ronda da Muralla) promovido por una entidad mercantil. En el FJ 9.º el Tribunal determina que el particular se limitó a instar la modificación, siendo la Administración municipal la que adoptó conforme a la legalidad los acuerdos de inicio de procedimiento de modificación, de aprobación provisional y de aprobación definitiva. Sobre patrimonio histórico es de interés el artículo de J. Hervás Mas, «Las limitaciones singulares derivadas de la

aprobación del catálogo de bienes inmuebles y de la protección del patrimonio histórico artístico», *RDU*, núm. 368, 2024, pp. 141-193.

#### *3.2.7. Acción popular promovida por ayuntamientos en materia urbanística*

En materia de acción popular en el ámbito urbanístico, aunque todavía no se haya resuelto el caso, puede destacarse el *ATS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) de 21 de febrero de 2024 (rec. 5738/2023)* (JUR 2024/63059). En él se admite el recurso que plantea la posibilidad del ejercicio de la acción pública en materia urbanística por un ayuntamiento para la impugnación de un instrumento de ordenación urbanística aprobado por otro ayuntamiento, a los efectos de lo prevenido en los arts. 5.*f)* y 62 del TRLSRU en relación con el art. 19.1.*e)* y *h)* LJCA.

### 3.3. Ejecución urbanística

En el ámbito de la ejecución urbanística las novedades más destacadas de este año se ubican a nivel teórico. En este sentido, sumamente interesantes resultan el artículo de M. J. Sarmiento Acosta, «El sistema de compensación en el urbanismo español actual», *RDU*, núm. 368, 2024, pp. 29-98, en el que se ofrece una mirada analítica general sobre este sistema de gestión en España, así como la contribución en otro número de la misma revista de C. E. Falcón Pérez, «La incorporación del derecho al aprovechamiento urbanístico en el patrimonio de los agentes privados: una cuestión a resolver», *RDU*, núm. 370, 2024, pp. 47-118.

#### *3.3.1. Expropiación forzosa y derecho de aprovechamiento urbanístico en otra unidad de ejecución*

Entre los pronunciamientos jurisprudenciales en el ámbito de la gestión urbanística, resulta interesante este año la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1754/2024, de 4 de noviembre* (JUR 2024/424703). En ella, el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Valencia, que estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto frente a la resolución del Jurado Provincial de Expropiación. El TS confirma la sentencia de instancia rechazando la existencia de cosa juzgada en el supuesto concreto, manteniendo que la valoración del justiprecio debe ir referida a la reserva de aprovechamiento urbanístico que debía haberse hecho efectiva y que no se puso materializar y, no respecto de la finca objeto de ocupación directa por el ayuntamiento. Conforme al TS, el expediente de justiprecio debe tener por objeto no los terrenos destinados a dotaciones públicas ocupados por la Administración, sino los terrenos de valor equivalente que se debieron adjudicar a su propietario por el instrumento de planeamiento. En el FJ 7.º el Tribunal confirma que el objeto de valo-

ración y de fijación de justiprecio debe ser efectivamente la reserva de aprovechamiento reconocido. En concreto, «el propietario del terreno ocupado desde la formalización del acta ya no es titular de una propiedad tangible, por tener reconocido un derecho de aprovechamiento urbanístico en otra unidad de ejecución distinta a la localización física de su antigua propiedad. Transcurrido el plazo establecido, el propietario o a quien haya transmitido su derecho de aprovechamiento urbanístico podrá efectuar requerimiento a la Administración para que inicie el procedimiento de expropiación del aprovechamiento urbanístico, por ser este el objeto de su titularidad dominical al habérsele adjudicado como medio de pago, no así el terreno ocupado ya transmitido a la Administración con la formalización del acta de ocupación directa».

### *3.3.2. Expropiación y retasación*

En la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1773/2024, de 6 de noviembre* (JUR 2024/434206), el TS desestima el recurso de casación confirmando la sentencia de instancia por una expropiación consumada con el abono del justiprecio antes de la entrada en vigor de la LS 2007. Para el TS, no resulta aplicable la retasación que contemplan las Leyes del Suelo a procesos expropiatorios terminados con anterioridad a su entrada en vigor, aunque con posterioridad a dicha entrada en vigor se produjera una modificación puntual del PGOU que alterara los usos o la edificabilidad de dichos terrenos.

### *3.3.3. Reparcelaciones y premio de afección*

Interés tiene este año la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1242/2024, de 10 de julio* (JUR 2024/226995) en la que el TS estima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ del País Vasco, que anula parcialmente en lo relativo a la exclusión del 5 por 100 del premio de afección sobre la cantidad fijada en concepto de indemnización por las construcciones de los recurrentes afectadas por el expediente de reparcelación. El Tribunal, que establece doctrina en dicha sentencia, considera que de la misma manera que al expropiado se le reconoce el derecho al abono de un 5 por 100 sobre el justiprecio fijado, como compensación del daño aflictivo producido por la pérdida del bien, se ha de reconocer el premio de afección del 5 por 100 previsto en el art. 47 LEF a quien se ve privado de tales construcciones e instalaciones en el ámbito de un proceso reparcelatorio, salvo que medie, acuerdo entre los propietarios (FJ 9.º).

En la misma línea, el TS en la *Sentencia (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 391/2024, de 6 de marzo* (JUR 2024/78249) estima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Valencia, anulándola y desestima el recurso de apelación interpuesto contra la STJCA en impugnación de la providencia de apremio dictada por el organismo de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de

Alicante por impago de las cuotas de urbanización reclamadas por un ayuntamiento, resolución que anula por no estar ajustada al ordenamiento jurídico. En la sentencia se trata de dilucidar si se puede dirigir el procedimiento de apremio contra el adquirente para el pago de las cuotas de urbanización no satisfechas por el transmitente —al que se notificó la liquidación— en periodo voluntario, o si es necesario que al adquirente se le notifique previamente la liquidación en cuestión a efectos de su abono en periodo voluntario. El Tribunal considera en el FJ 3.º que la ejecución forzosa de un acto administrativo de pago dirigida a un obligado por subrogación exige que este previamente sea requerido de cumplimiento voluntario y se le notifique el acto que inicia la ejecución forzosa para poder seguir los trámites de ejecución por las normas del procedimiento de apremio.

### 3.4. Disciplina urbanística

En materia de disciplina urbanística y a nivel doctrinal se observan este año varias aportaciones doctrinales de utilidad que analizan dicho régimen desde una perspectiva general. Destacan el artículo de J. A. VIERA GONZÁLEZ, «Moldear la normativa a la ilegalidad a través de dispensas urbanísticas y "a sabiendas de su injusticia"», *RDU*, núm. 367, 2024, pp. 115-151, y el artículo de R. I. LUQUE ÁLVAREZ, «El régimen de prescripción de las infracciones urbanísticas en suelos no urbanizables protegidos», *RDU*, núm. 371, 2024, pp. 19-55. Asimismo, en la materia se recomienda también la lectura del libro de J. D. SANZ HEREDERO, *Disciplina urbanística y tráfico inmobiliario. Ejecución de sentencias de demolición y terceros de buena fe*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

#### *3.4.1.* «Mobile homes» *y licencia urbanística*

Ante la crisis de vivienda y la aparición de nuevas formas de alojamiento, este año es relevante la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1917/2024, de 5 de diciembre* (JUR 2024/455223). El TS desestima el recurso de interés casacional contra la STSJ de Cataluña que confirmó en apelación la sentencia de un JCA que declaraba conforme a derecho el decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tarragona por el que se denegó al recurrente la legalización de la colocación de «*mobile homes*» en un camping. El TS en su sentencia asimila las «*mobile homes*» a las casas prefabricadas atendiendo al destino preferente de proporcionar hogar a las personas, aunque puntualmente puedan ser remolcadas y exige licencia urbanística para su instalación. En concreto, en la sentencia se rechaza la equiparación de estas casas a los vehículos-remolques y se considera que su instalación en un camping no queda amparada por la licencia de actividad del establecimiento. El Tribunal examina si la exigencia de licencia urbanística resulta contraria a la Directiva de Servicios o a la Ley de Garantía de la Unidad de Mer-

cado, rechazando tal posibilidad y justificándose por razones de protección del medio ambiente y del entorno urbano (FJ 5.º).

#### *3.4.2. Vehículos eléctricos, híbridos y enchufables y licencias urbanísticas*

En cuanto a la exigencia de licencia de obra y ambiental de instalación de recarga de vehículos eléctricos, destaca este año la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1854/2024, de 20 de noviembre* (JUR 2024/450579). El TS estima en su sentencia los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento y una sociedad limitada contra la STSJ de Asturias y confirma la dictada por el JCA en cuanto declaró la conformidad a derecho de las licencias concedidas por el ayuntamiento, consistentes en licencia de obra, instalación y actividad a la mercantil, relativas a ampliación de lavadero de vehículos para instalación de tienda y puntos de suministro de combustible, licencia de apertura de lavadero, tienda y puntos de suministro y licencia de obra y ambiental de instalación de recarga de vehículos eléctricos (FJ 6.º).

### 3.5. Responsabilidad patrimonial

La necesidad de regular la indemnización a nivel normativo por la pérdida de la facultad a participar en las actuaciones de transformación urbanística se analiza este año en la muy relevante aportación de G. R. Fernández Fernández, «Necesidad de regular la indemnización por la pérdida de la facultad de participar», *RDU*, núm. 372, 2024, pp. 27-42. Por otra parte, es también interesante en materia de responsabilidad urbanística el artículo de J. Hervás Mas, «La responsabilidad de la administración derivada del retraso en la finalización de los programas de actuación urbanística: un nuevo producto financiero en favor de los propietarios con el ayuntamiento como aseguradora universal», *RDU*, núm. 373, 2024, pp. 41-79.

#### *3.5.1. Convenios urbanísticos*

En el controvertido ámbito de los convenios urbanísticos resulta muy interesante este año la línea jurisprudencial que se ha iniciado con la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1108/2024, de 24 de junio* (JUR 2024/219203). En esta sentencia, el TS estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Cuenca contra la STSJ de Castilla-La Mancha que anula y confirma la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la mencionada Corporación municipal por resolución del convenio urbanístico de sustitución en metálico de la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento urbanístico, en su condición de agente urbanizador, como consecuencia de la ejecución del PAU el Sector Único, del planeamiento municipal. El Tribunal, que establece doctrina en el presente caso,

determina que cuando se declara la invalidez de un convenio urbanístico de monetarización por las cesiones de terrenos gratuitas que deban realizar los propietarios a la Administración actuante, deberá discriminarse si la invalidez lo es por causa de resolución, en cuyo caso los intereses se calcularan desde que se reclamen por el perjudicado; o si se trata de una causa de nulidad o anulabilidad del convenio, en cuyo supuesto, los intereses se calcularan desde la fecha en que se hizo el pago de la cantidad reclamada. En sentido idéntico pueden consultarse las *SSTS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núms. 1195/0224 y 1196/2024, de 4 de julio* (JUR 2024/219204 y JUR 2024/219202).

### *3.5.2. Plazo de prescripción en caso de anulación de actos administrativos o disposiciones generales*

En cuanto a la cuestión de determinar cuál es el día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, en el supuesto de anulación de actos administrativos o disposiciones generales por sentencia, cuando dicha sentencia, en su fallo, establece una obligación de hacer o requiere la realización de un acto de ejecución posterior puede consultarse este año *la STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 282/2024, de 22 de febrero* (JUR 2024/72363). El TS en dicha sentencia estima el recurso de casación, anula la STSJ de Valencia y rechaza la pretensión indemnizatoria derivada de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por la imposibilidad de materializar los derechos urbanísticos asignados a los terrenos propiedad del recurrente. En el FJ 4.º, el TS establece que a los efectos de inicio del cómputo del plazo de prescripción anual para la reclamación de los daños y perjuicios, «el cómputo de la prescripción no se inicia hasta que la Administración condenada proceda a dar pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria y acuerde el pleno restablecimiento del derecho que había sido declarado».

### *3.5.3. IIVTNU e IBI*

En la línea de los pronunciamientos de los años anteriores en materia de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por la declaración de la inconstitucionalidad de varios apartados del art. 107 TRLRHL que establece el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU), este año destaca la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1463/2024, de 18 de septiembre* (JUR 2024/306109). En ella, el TS estima el interpuesto por la representación procesal de una sociedad limitada contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2023, por el que se inadmite la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador con sustento en la *STC 182/2021, de 26 de octubre*, en relación con el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los terrenos de naturaleza urbana. El TS recuerda que el TC no consideró ilegítimo

el impuesto ni el método de estimación objetiva de la base imponible, sino su utilización exclusiva, que ya ha sido eliminada del ordenamiento jurídico. En el caso de autos, la recurrente trató de utilizar ante la Administración y en sede judicial el método de estimación directa para acreditar la existencia de un decremento de valor, pero se inadmitió la petición al no concurrir el supuesto previsto en el art. 217.1.*a)* LGT, obviando cualquier argumentación con relación al art. 217.1.*g)*, también invocado en su escrito de solicitud de revisión de oficio. Para el TS, en este caso resulta gravada una operación económica en la que no quedó constatada la existencia de un incremento de valor del terreno y así lo corrobora la prueba presentada que permite tener por acreditado la inexistencia de este incremento.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 373-388
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.08*
ISSN: 1888-7392

# Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal

Julia ORTEGA BERNARDO
*Profesora Titular de Derecho administrativo*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0002-3266-558X*

**Palabras clave:** servicios públicos; actividad económica; Derecho de defensa de la Competencia; autoridades autonómicas de aplicación del Derecho de defensa de la Competencia; ayudas públicas.

**Keywords:** public services; economic activity; Competition Law; Regional Autorities for competiton's Law enforcement; state aids.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. DERECHO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y ACTIVIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS: 2.1. La no sujeción al Derecho de defensa de la competencia de la propuesta de regulación municipal sobre la prestación del servicio de taxi que lesiona la libre competencia. 2.2. La no sujeción al control de defensa de la competencia de una concesión administrativa que restringe indebidamente el libre mercado de enseñanza de esquí. 2.3. La no sujeción a la competencia del acuerdo de adjudicación de contrato celebrado por empresa a la que posteriormente se sancionó e impuso prohibición de contratar con la Administración. 2.4. Se alerta sobre la necesidad de vigilar la realización de conductas contrarias a la competencia en las empresas que prestan servicios funerarios en el ámbito vasco.—3. DISTINCIÓN ENTRE SERVICIO PÚBLICO Y ACTIVIDAD ECONÓMICA: EL SERVICIO TURÍSTICO DE AUTOBUSES DE SUBIDA Y BAJADA A DISCRECIÓN (*HOP ON-HOP OFF*) COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA.—4. SERVICIOS PÚBLICOS: 4.1. Válida atribución del servicio público de abastecimiento de agua por convenio a un Consorcio provincial como forma de cooperación. 4.2. Anulación del acuerdo del Consorcio para implantar la gestión directa del servicio de abastecimiento de aguas. 4.3. Consideración como servicio público supramunicipal el abastecimiento del agua en alta. 4.4. El servicio público de tratamiento de aguas residuales no ha sido atribuido por el Estado como

competencia a todos los municipios. 4.5. Servicios públicos e inactividad municipal: 4.5.1. No se aprecia inactividad municipal cuando la Administración ha iniciado un expediente administrativo en relación con la vigilancia de caminos. 4.5.2. No se aprecia inactividad municipal por no realizar obras urbanísticas necesarias para que un suelo urbano adquiera la condición de solar. 4.5.3. No se aprecia inactividad municipal sobre un espacio privado sobre el que recae una servidumbre de uso público. 4.6. No procede la anulación del Convenio de colaboración suscrito por la comunidad autónoma, mancomunidad y ayuntamiento para la prestación del servicio de gestión de residuos urbanos. 4.7. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia. 4.8. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de responsabilidad patrimonial de sociedades mercantiles públicas que realizan la gestión directa de los servicios públicos.—5. INCIDENCIA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE LOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS PARTICULARES: 5.1. Recomendaciones para promover la libre competencia en la regulación y gestión locales de los espacios públicos. 5.2. La contradicción con el Derecho europeo de limitaciones a vehículos de transporte con conductor (VTC) en el Área Metropolitana de Barcelona. 5.3. Remoción de los obstáculos a la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el último año 2024 se detectan cuestiones especialmente interesantes en relación con el sector de defensa de la competencia: nos encontramos con dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en las que se produce la paradoja de que aunque se reconocen con claridad lesiones a la libre competencia, el Derecho sancionador de defensa de la competencia —el instrumento utilizado en ambos casos— no sirve para anular y poner fin a las conductas lesivas. También hay que hacer referencia a una relevante STS de 30 de marzo que se pronuncia en relación con el servicio de autobuses turísticos de subida y bajada para calificarlo como actividad económica privada y no como servicio público. En ella se contiene una rica doctrina que explica la naturaleza y el régimen jurídico aplicable a estas actividades privadas que se desarrollan en el espacio público municipal y que siendo actividades de libre mercado se encuentran sometidas a la regulación e intervención públicas que se ejercen en un marco de garantías a la libertad económica.

En el ámbito de los servicios locales se da cuenta sucintamente de los diferentes conflictos resueltos en sede judicial con respecto la asunción y gestión por los Consorcios de la gestión de los servicios públicos y de otros asuntos de similar envergadura. Asimismo, se siguen planteando problemas en algunos municipios en relación con la posible omisión de la implantación de servicios locales. En esta anualidad y a diferencia de lo que ocurriera en pasadas, varía la tendencia detectada hasta el momento, en los casos enjuiciados relativos a servicios urbanísticos no se declara la inactividad municipal.

Por último, en relación con la regulación local de actividades económicas privadas resulta de nuevo muy relevante el litigio relativo a la reglamentación del servicio de transporte privado de vehículos con conductor (VTC) en el área metropolitana de Barcelona. En 2024 finalmente se dictó sentencia por parte del correspondiente Tribunal Superior de Justicia, una vez resuelta la cuestión judicial que en su momento dicho tribunal interpuso en la STJUE de 8 de junio de 2023, asunto C-50/2.

## 2. DERECHO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y ACTIVIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS

### 2.1. La no sujeción al Derecho de defensa de la competencia de la propuesta de regulación municipal sobre la prestación del servicio de taxi que lesiona la libre competencia

En la *STSJ de Aragón de 8 de enero de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:95)* se recurre el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de esta Comunidad Autónoma que decide no incoar expediente sancionador por infracción de la libre competencia en relación con un acuerdo sobre horarios y régimen de descanso aprobado por la Asociación del Auto-taxi de ámbito por entender tal acuerdo queda excluido de la legislación de la competencia. El organismo autonómico de defensa de la competencia fundamenta su exclusión en la medida en que el plan de horarios, si bien objetivamente limitador de la libre competencia, había sido impuesto posteriormente por decreto del ayuntamiento, en tanto que organismo regulador de la prestación del servicio de taxi en el municipio. En definitiva lo que resuelve el Tribunal de Defensa de la Competencia es que no procede la apertura de expediente sancionador por infracción de la libre competencia frente a la Asociación denunciada no por no apreciar infracción, sino por apreciar causa de justificación en la conducta ilegal en el art. 4.1 de la Ley 15/2007, de defensa de la competencia. Por su parte, el TSJ de Aragón considera al respecto que se está ante una mera propuesta elevada al municipio, que actúa en este caso como organismo regulador del servicio, por lo que sostiene que el acuerdo impugnado carece de efectividad sin el aval de la Administración. El órgano judicial discute la fundamentación sostenida por el órgano administrativo de la competencia (Tribunal de Defensa de la Competencia) en este caso y considera inaplicable el art. 4.1 de la Ley de Defensa de la Competencia, en tanto que se refiere a actos o actuaciones de la Administración. A pesar de lo anterior, la sentencia finalmente declara la conformidad a Derecho de la decisión del órgano administrativo de no apertura de expediente sancionador. El motivo es que considera que la conducta recurrida ante el Tribunal de Defensa de la Competencia no resultaría susceptible vulnerar la libre competencia, pues precisa del aval de la Administración, y lo consigue con el decreto del ayuntamiento que se aprueba posteriormente que en el litigio enjuiciado no ha sido impugnado.

### 2.2. La no sujeción al control de defensa de la competencia de una concesión administrativa que restringe indebidamente el libre mercado de enseñanza de esquí

En la *STSJ de Aragón de 31 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:1471)*, se enjuicia el acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón por el que se de-

negó la incoación de procedimiento sancionador y se procedió al archivo de la denuncia formulada contra el Ayuntamiento de Sallent de Gállego y contra la Escuela de Esquí de Formigal, por presuntas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en los arts. 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. El Tribunal de Defensa de la Competencia, en la resolución impugnada, habría justificado el archivo porque entendió que en este caso la normativa sobre competencia no resultaba aplicable a la Administración, porque se requeriría que estas estuviesen operando en el mercado como operadores económicos o a lo sumo como facilitadores de conductas prohibidas —esto último en el sentido enjuiciado en la sentencia *Vinos de Jerez* de la Sala 3.ª, STS de 18 de julio de 2016 (rec. 2946/2013)—. Considera que en ese caso la Administración otorgó una concesión demanial en ejercicio de sus funciones públicas, pero no en ejercicio de una actividad económica y, por ello, su actividad no resulta susceptible de ser calificada como conducta prohibida por la Ley 15/07, de defensa de la competencia. Ello es así pese a que al mismo tiempo reconozca que se ha producido un cierre de mercado en la enseñanza del esquí en Formigal y que concurren trabas administrativas originadas por la concesión demanial, las cuales impiden que operadores económicos distintos al titular de la concesión puedan ejercer su actividad en ese mercado de la enseñanza de esquí. A su juicio aunque la conducta no resulte sancionable, sí podría resultar ilegal desde la perspectiva de la garantía de la unidad de mercado, por lo que habría que acudir a las vías previstas en los arts. 26 y 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante LGUM).

### 2.3. La no sujeción a la competencia del acuerdo de adjudicación de contrato celebrado por empresa a la que posteriormente se sancionó e impuso prohibición de contratar con la Administración

Conforme a lo establecido en la *STSJ de Cataluña de 28 de junio de 2024 (ECLI:ES:TSJCAT:2024:6289)* es válida la adjudicación de un contrato relativo al servicio municipal de mantenimiento y conservación integral de las instalaciones del alumbrado público y alumbrado exterior de los edificios municipales, iluminaciones ornamentales, motivos navideños e instalaciones semafóricas del término municipal en la medida que el tribunal considera que ha sido el resultado de un procedimiento realizado conforme a Derecho. La razón que sirve de fundamento a la sentencia es que no puede declararse nulo porque posteriormente se impusiera una resolución sancionadora en materia de defensa de la competencia a la adjudicataria por una conducta realizada fuera de esa contratación ya que en el momento de la adjudicación impugnada no existía una prohibición de contratar impuesta a dicha empresa.

### 2.4. Se alerta sobre la necesidad de vigilar la realización de conductas contrarias a la competencia en las empresas que prestan servicios funerarios en el ámbito vasco

En el ámbito de los servicios funerarios cabe destacar el *Informe elaborado en 2024 por la Autoridad Vasca de la Competencia*. En él se alude a todos los servicios que se prestan en este ámbito y se distingue en ellos el mercado minorista de servicios funerarios integrales, los mercados mayoristas de transporte, tanatorio, cementerio y cremación y los mercados complementarios y de seguros. En relación con todos ellos se sigue apreciando la necesidad de vigilar y supervisar los mercados para evitar conductas restrictivas de la competencia. Así lo pone de manifiesto el Informe elaborado este último año por la Autoridad Vasca de la Competencia. Se trata de un mercado que, como ya se ha expuesto en otros informes, a pesar de haber experimentado un proceso claro de liberalización, continua, por las características propias del mismo, sometido con bastante frecuencia a ciertas restricciones artificiales en su funcionamiento que atentan a la libre competencia. En el referido informe se pone de manifiesto que la interrelación entre los distintos mercados puede dar lugar a que conductas desarrolladas en un mercado pueden condicionar de manera radical la dinámica competitiva de otros. Por ejemplo, puede suceder que la denegación de un servicio mayorista de tanatorio que impida la prestación de un servicio funerario integral y/o la derivación de servicios asegurados a una determinada funeraria. Así, según la autoridad vasca, las prácticas anticompetitivas que más se han detectado han afectado en especial a los servicios de tanatorio, que sigue siendo una infraestructura muchas veces de titularidad municipal. Se trata de prácticas restrictivas de la competencia que suelen consistir en la denegación no justificada del servicio mayorista de tanatorio, la imposición de precios no equitativos y discriminatorios a algunos prestadores de servicios que han de usar la infraestructura, etc. Asimismo, se han detectado actuaciones colusorias relacionadas con la imposición de condiciones que obstaculizan el ejercicio de la actividad del traslado de difuntos y prácticas abusivas consistentes en la denegación del acceso al cementerio de empresas contratadas.

## 3. DISTINCIÓN ENTRE SERVICIO PÚBLICO Y ACTIVIDAD ECONÓMICA: EL SERVICIO TURÍSTICO DE AUTOBUSES DE SUBIDA Y BAJADA A DISCRECIÓN (*HOP ON-HOP OFF*) COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA

La *STS de 25 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5671)* ha declarado que no participa de la naturaleza jurídica de «servicio público» sino de actividad económica el servicio de autobuses «*hop on-hop off*», modalidad de transporte turístico que contempla unas rutas turísticas que cuentan con horarios, frecuencias de paso y una serie de paradas en los que los usuarios suben y bajan de los autobuses a discreción. Esta distinción entre servicio público y actividad económica tenía sentido en este caso, en el que se recurría en

casación frente a sentencias que declararon conforme a Derecho la denegación municipal de la autorización de prestar el servicio, aduciéndose que con anterioridad ya se había otorgado concesión a otra empresa que prestaba el mismo servicio y considerándose este como servicio público. En atención a ello, la consideración de su naturaleza como actividad económica resulta claramente relevante por eso el TS la aclara y fundamentalmente la basa en lo dispuesto en el art. 1.2 del *Reglamento (CE) núm. 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre,* que no considera servicios públicos los servicios de transporte turístico. Asimismo, aludiendo al Derecho interno, el propio TS considera que tampoco constituye un «servicio de interés público», tal y como esta figura aparece definida en el art. 95 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. De ello se deriva, según la citada sentencia, que se trate de una actividad que se ha de desarrollar en régimen de libre concurrencia, sin perjuicio de su sujeción a autorización y a las limitaciones o restricciones que puedan resultarle de aplicación. En todo caso, también se insiste que a la citada actividad le resultaría de aplicación el conjunto de principios y garantías que se establecen en los arts. 3 al 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), y art. 4.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico. Por otro lado, aunque se estima el recurso de casación interpuesto contra la denegación de la autorización por parte del Ayuntamiento de Madrid, se considera que ha de entenderse justificado que el ejercicio de la actividad de transporte turístico esté sujeta a la intervención y autorización del ayuntamiento. Esta intervención pública se fundamenta en razones imperiosas de interés general, al entender que son amplias las razones de este tipo que pueden justificar la imposición de limitaciones a una actividad económica, y que no se reducen exclusivamente a las enumeradas en el art. 17.1.*a)* LGUM («orden público, seguridad pública, salud pública o protección de medio ambiente»), sino que también incluyen la «utilización del dominio público, la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas y la limitación del número de operadores económicos del mercado» (art. 3.11 de la Ley 17/2009). A raíz de ello, aduce la STS que la intervención municipal estaría en estos casos claramente justificada en la utilización intensiva del dominio público dado que las vías por las que discurre el transporte turístico se integran en el demanio municipal y en este ámbito se asignan competencias propias a los municipios. De hecho, se les reconoce en el art. 25.1.*d)* LBRL la regulación y la ordenación de las infraestructuras viarias y de los equipamientos de su titularidad, y el art. 25.2.*g)* LRBRL les atribuye las competencias relativas a tráfico, estacionamiento de vehículos, movilidad y transporte colectivo urbano». La STS también considera que puede resultar necesaria la autorización debido a la necesaria circulación de dicho transporte por las vías públicas municipales, con acceso incluso a vías donde el tráfico está restringido al transporte privado y por la necesidad del establecimiento de paradas para que los viajeros suban y bajen. Ahora bien, como recuerda el propio Tribunal en este caso, tales requisitos y limitaciones establecidos por la Corporación municipal han de ser proporcionados y lo menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica conforme a los citados arts. 5.2 LGUM y 4.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## 4. SERVICIOS PÚBLICOS

En este ámbito de los servicios públicos durante esta última anualidad cabe hacer referencia a las aportaciones de E. MONTOYA MARTÍN «Servicio público, iniciativa económica local y competencia», en E. MONTOYA MARTÍN y S. FERNÁNDEZ RAMOS (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario,* pp. 195-236, y de Í. DEL GUAYO CASTIELLA con «El servicio público en España», en L. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (dir.), *Colección de Derecho administrativo comparado*, IIDA, vol. 8, *Volumen en homenaje al profesor Eduardo García de Enterría,* pp. 99-126. También cabe citar el capítulo de mi autoría escrito junto a L. LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, titulado «Los servicios públicos locales», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local* (act. 2024), pp. 479-514. Asimismo, cabe referirse a los artículos de M. CUETO PÉREZ, «Replanteamiento de los servicios públicos tras la crisis sanitaria», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 47, pp. 3-9; J. TORNOS MAS «Los servicios públicos locales a la luz del Derecho comunitario», en M.ª A. MUÑOZ GUIJOSA y R. GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE (coords.), y P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (dir.), *Constitución, Administración y Parlamento. Fernando Sainz Moreno (hom.)*, pp. 1189-1224; P. BOET SERRANO y M. DONALDSON, «Humanismo tecnológico: IA, derechos y servicios públicos: el caso del Ayuntamiento de Barcelona», en B. COLÓN DE CARVAJAL FIBLA y F. GALLEGO GARCÍA (coords.), *La administración digital en la era de las tecnologías disruptivas: transformando la gestión pública*, pp. 571-586.

Sobre gestión de servicios públicos locales se ha publicado el artículo de E. DÍAZ GÓMEZ, «La gestión directa de servicios públicos por sociedades mercantiles municipales como forma de contribución a la financiación local», en C. CARBAJO NOGAL (coord.), y M.ª T. MATA SIERRA (dir.), *Retos en la financiación local*, pp. 75-122.

Con respecto a estudios sectoriales de determinados servicios, nos encontramos con la monografía de M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Despoblación rural y envejecimiento: políticas públicas y servicios municipales de protección y atención a las personas mayores*, publicada por la Fundación Democracia y Gobierno local. También a F. J. CASCALES MORENO con sus «Limitaciones a los servicios VTC, en relación con los servicios de taxi, a la luz del Tribunal Constitucional y la doctrina de los Tribunales de Contratación Pública», *Tráfico y seguridad vial*, núm. 297. Asimismo, el capítulo titulado «Servicios municipales para personas mayores» de F. GARCÍA RUBIO en J. GIFREU I FONT (coord.), *La construcción jurídica de servicios públicos y espacios amigables para las personas mayores*, pp. 183-215. Por último, en relación con servicios ambientales, hay que hacer referencia a la contribución de F. J. VÁZQUEZ MATILLA, «La necesaria modificación de contratos de servicios públicos locales por la Ley de Residuos», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 190.

### 4.1. Válida atribución del servicio público de abastecimiento de agua por convenio a un Consorcio provincial como forma de cooperación

Conforme declara la *STS de 9 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2901),* la gestión del abastecimiento de agua de un municipio puede ser cedida o delegada por convenio a un consorcio provincial integrado por la diputación provincial y ayuntamientos de la provincia. Este convenio, conforme cita la sentencia, se encontraría excluido de la contratación pública ya que constituye una forma de cooperación. Ese consorcio puede constituir una forma de cooperación horizontal o vertical entre entidades del sector público, dependiendo la concreta modalidad de cooperación de las circunstancias y condiciones que concurran en el convenio que se celebre en dichas entidades públicas. En esta sentencia se sigue otra ya dictada por el TS de 29 de junio de 2022 (RC 4474/2020). Para fundamentar su viabilidad se cita además el art. 89 del Real Decreto Legislativo 1/2001 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

La cuestión parte de determinar si la competencia o la gestión de la prestación del servicio público de abastecimiento y distribución de agua de un municipio puede ser cedida o delegada por convenio en un Consorcio provincial constituido al amparo de los arts. 26.2 y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; del art. 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y del art. 30 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; así como aclarar si ese Consorcio puede integrar o no una forma de cooperación vertical u horizontal entre entidades del sector público; y, si la adjudicación de ese servicio público, realizada por el citado Consorcio, está sujeta o no a la legislación de contratos.

Para ello se tiene en primer lugar presente que el suministro de agua es una obligación que deben ejercer todos los municipios de acuerdo con el art. 25.2.*l)* de la Ley 7/1985 y con lo que se establece en el art. 26.1.*a)* de la misma ley,tal obligación que deben prestar todos los ayuntamientos pueden prestarlos por sí o asociados, dicho todo ello de acuerdo con lo que se establece en la legislación de aguas y en la STC 227/1988, de 29 de noviembre.

En segundo lugar, el Tribunal considera que la prestación del citado servicio de agua en los ayuntamientos es un servicio que puede calificarse de interés común a todos ellos, pues la intervención de la diputación, a partir de sus competencias de asistencia y coordinación, puede redundar en una mayor eficiencia en la prestación del servicio a la generalidad de los ayuntamientos. Esto se traduce en economías de escala, entre otras cosas, en la posibilidad de abordar infraestructuras o instalaciones de uso común para varios de los ayuntamientos. Con ello se cumple también la exigencia del art. 57 LBRL de que la constitución de un consorcio responda a razones de eficiencia económica. Con ello la sentencia concluye que no es imprescindible para considerar que el servicio de agua es de interés común acreditar mediante estudios específicos que se va

a producir un beneficio tangible y concreto para cada municipio. En definitiva, para la sentencia no cabría duda de que la constitución del Consorcio se ajusta al art. 118 LCSP y que estos los consorcios entre administraciones públicas una forma paradigmática de cooperación horizontal, tal como se prevé asimismo en el art. 57 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Ahora bien, la sentencia también señala claramente que adjudicación de dicho servicio a una empresa ajena, exterior, por parte de un consorcio formado por entidades de carácter público estaría, en principio, sujeta a la legislación de contratación pública. Y, por último, es muy importante añadir que la sentencia considera conforme a Derecho que se modifique la ejecución del contrato en su momento adjudicado a una empresa privada sin necesidad de abrir una nueva licitación en la medida que el contrato conforme a la legislación de contratos entonces vigente (arts. 105 y 106) preveía la posibilidad de modificación de un contrato público cuando así estuviera previsto en los pliegos. En este caso la previsión de adición de un nuevo municipio, que es el supuesto de hecho para la modificación, resultaba, a juicio del Tribunal, también inequívoca.

La misma doctrina en relación con la asunción de Consorcios de este servicio público se contiene en las *SSTS de 24 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2226)* y *de 25 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2229)*.

### 4.2. Anulación del acuerdo del Consorcio para implantar la gestión directa del servicio de abastecimiento de aguas

El Tribunal Superior de Justicia catalán en su *STSJ de 8 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCAT:2024:8369)* estima el recurso de apelación y anula la resolución de la Junta Rectora del Consorcio para la Gestión Integral de Aguas de Cataluña y con ello los acuerdos para la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua de diez municipios.

Ello es así, porque a pesar de la reciente jurisprudencia del TS al respecto de este servicio y su asunción por la modalidad de Consorcio —se cita expresamente la STS de 4 de julio de 2024 (rec. 3044/2021)—, se entiende que en este caso no concurre las circunstancias que justifican la implantación de este sistema de encomienda de gestión, que implican la exclusión de la aplicación de las normas de la contratación pública y de la competencia. Entiende que en este caso sí existe una vocación del mercado reconocida parcialmente al admitir la presencia en el servicio que se presta por parte de ayuntamientos de mayor envergadura junto a los ayuntamientos más pequeños que se integran inicialmente en el consorcio. En definitiva que con esta gestión directa no se satisface ninguna necesidad de gestión del servicio a los ayuntamientos de mayor dimensión, que tienen sus propias empresas municipales de aguas, y por ella esta no sería la fórmula de gestión compartida por medio de consorcios a que se refiere el art. 26.2 LBRL.

### 4.3. Consideración como servicio público supramunicipal el abastecimiento del agua en alta

Tal y como declara la *STS de 3 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1420),* las redes de abastecimiento en alta (que incluye la captación, tratamiento y aducción del agua potable) pueden configurarse redes supramunicipales, porque dan servicio a más de un municipio, distribuyendo el agua a los municipios, entregándosela en los depósitos municipales de cabecera, desde los cuales, cada municipio realiza la distribución en baja hasta los abonados (personas, empresas, etc.). Es decir, las redes de abastecimiento tienen como clientes a los municipios y no distribuyen agua directamente a las personas. A tal efecto la sentencia aclara que por ello puede asumir la competencia una entidad supramunicipal sin menoscabo el ejercicio de la competencia municipal de abastecimiento de agua potable a domicilio [arts. 25.2.*c)* y 26.1 LRBRL] que, por su parte, se identifica con la distribución o abastecimiento en baja, y es por medio de la cual se hace llegar el agua a los usuarios finales del sistema. Asimismo, se concluye en este pronunciamiento judicial que eso encuentra fundamento en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local cuando dispone en su art. 26.2 que: «En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente (en este caso el Consell comarcal) la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: *b)* Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. Y en consonancia con ello, el art. 82 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña y luego en el art. 85 de su Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, dispone que «corresponde a la comarca realizar las actividades y prestar servicios públicos de interés supramunicipal» y por ello también fijar el sistema tarifario sin olvidar que, de acuerdo con la legislación catalana, esta competencia se ejerce con la intervención de la Agencia catalana del agua. La misma doctrina aquí resumida se contenía ya en la *STS de 27 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1421).*

### 4.4. El servicio público de tratamiento de aguas residuales no ha sido atribuido por el Estado como competencia a todos los municipios

Por su parte, la *STS de 16 de octubre (ECLI:ES:TS:2024:5003), a los efectos de anular o no una sanción por vertidos impuesta a un municipio con población inferior a 2.000 habitantes,* declara que no cabe deducir que la legislación estatal básica de régimen local (arts. 25.2 y 26 LRBRL) o de la legislación sectorial estatal en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas (*Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre*, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas) contengan una atribución directa de competencia a los municipios de menos de 2.000 habitantes para el establecimiento de un sistema de tratamiento de dichas aguas. Asimismo, reconoce que ello no obsta a las que en esa materia pue-

dan asignarles estas funciones las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias. La sentencia aclara además en este sentido que no se puede identificar el servicio de tratamiento de aguas residuales con el «alcantarillado» ni con la «recogida ni tratamiento de residuos».

## 4.5. Servicios públicos e inactividad municipal

### *4.5.1. No se aprecia inactividad municipal cuando la Administración ha iniciado un expediente administrativo en relación con la vigilancia de caminos*

En la *STJ de Asturias de 18 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJAS:2024:2982)* se enjuicia el recurso interpuesto en el que se pretende combatir la inactividad del ente local con base el art. 18.1.*g)* de la Ley de Bases de Régimen Local y el art. 25 de la misma ley en relación con las obras públicas y mantenimiento de caminos rurales. En este caso el TSJ entiende que no hay inactividad por dos razones. Por un lado, porque no existe un reglamento ni acto administrativo que ampare la necesidad de ejecución. Considera en este sentido que la invocación de las obligaciones de servicio público establecidas con carácter general (mantenimiento de viario, seguridad y salubridad) no amparan estas condenas y cita para ello la STS de 29 de mayo de 2024 (rec. 4555/2021). Esta sentencia resulta muy relevante porque en ella literalmente se dice que «no es de aplicación el art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para exigir el cumplimiento de la obligación legal genérica de mantenimiento de las carreteras por parte de la Administración pública titular de las mismas». De todas formas, la STSJ de Asturias que comentamos también desestima el recurso interpuesto ante la falta de acción del ayuntamiento porque interpreta que no cabe hablar de inactividad en este caso cuando, como consta que «el ayuntamiento actuó enviando a un técnico y se encuentra tramitando el expediente».

### *4.5.2. No se aprecia inactividad municipal por no realizar obras urbanísticas necesarias para que un suelo urbano adquiera la condición de solar*

La *STSJ de Castilla y León de 2 de mayo de 2024 (ECLI:ES:TSJCL:2024:1991)* considera que no procede declarar inactividad cuando al ayuntamiento al que se requiere para que desarrolle la actividad urbanística necesaria para que determinados terrenos, clasificados como suelo urbano consolidado adquieran la condición de solar y se puedan edificar. Al no declararse la inactividad del ayuntamiento, no resulta aplicable el art. 29 de la Ley 29/98, cuyo ámbito es objeto de un estudio pormenorizado en la sentencia con cita de la jurisprudencia y de los pronunciamientos más destacados del TS. La razón que conduce a que no se declare la inactividad es que en el caso concreto resulta primero preciso realizar una modificación del planeamiento, antes de poder llevar a cabo la prestación de estos servicios requeridos. Lo procedente, a juicio del tribunal, sería acudir a la aplicación de la legislación urbanística y requerir la subrogación de la comunidad autó-

noma. El tribunal reconoce que el propietario tiene derecho a promover la ordenación mediante la presentación ante el ayuntamiento de un instrumento de planeamiento que establezca la ordenación detallada, y, en caso de que ya se recogiera la ordenación detallada, tiene derecho a urbanizar sus parcelas para que alcancen o recuperen la condición de solar, conforme a lo previsto en la legislación urbanística autonómica. En definitiva, es el mismo propietario el que debe ejercitar estos derechos, todo ello, sin perjuicio de que la Administración local pueda llevar a cabo esta actividad urbanística, pero tal actividad no puede imponerla el propietario.

#### *4.5.3. No se aprecia inactividad municipal sobre un espacio privado sobre el que recae una servidumbre de uso público*

En la misma línea que los pronunciamientos anteriores la *Sentencia de 9 de junio del TSJ de Navarra (ECLI:ES:TSJNA:2024:502)* declara que no existe inactividad administrativa con respecto a la obligación de prestación del servicio público de conservación y mantenimiento en condiciones de salubridad y seguridad de los espacios públicos ni hay obligación administrativa de sufragar los gastos de conservación del paso existente que se plantea en el caso. A esta conclusión se llega tras constatar que se trata de una zona privada gravada con una servidumbre de uso público y que los beneficiarios principales de dicha servidumbre de paso son los propietarios y residentes, no el ayuntamiento, o la ciudadanía en general.

### 4.6. No procede la anulación del Convenio de colaboración suscrito por la comunidad autónoma, mancomunidad y ayuntamiento para la prestación del servicio de gestión de residuos urbanos

Conforme a lo enjuiciado en la *STSJ de la Comunidad de Madrid de 22 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TSJM:2024:2208)* no se declara nulo el Convenio de colaboración suscrito por la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, y la Mancomunidad del Este para la prestación del servicio de gestión de residuos urbanos. El referido Convenio se celebró como consecuencia de la necesidad de vertido de la Mancomunidad Este (que agrupa a 31 municipios) derivada de la colmatación del vertedero de Alcalá de Henares sin que aún se hubiese terminado el nuevo vertedero del complejo de Loeches. Por este motivo la Mancomunidad del Este se dirigió a la Comunidad Autónoma de Madrid y al Ayuntamiento de Madrid para que, hasta tanto se concluyese la construcción del nuevo vertedero, los residuos generados en los municipios integrantes de la Mancomunidad del Este fuesen tratados en el Parque Tecnológico de Valdemingómez, a cambio de que el nuevo complejo de Loeches, una vez concluido, se hiciese cargo de una cantidad de residuos equivalente a la depositada en Valdemingómez. Frente a las alegaciones de la parte recurrente, que argumenta que hay una dejación de funciones por parte de la Mancomunidad del Este, el tribunal aprecia que este ente no pretendía renunciar a la titularidad de este servicio ni ser dispensada de la gestión y tratamiento de residuos,

sino que se limitó a solicitar la colaboración de otras Administraciones públicas, prevista en el art. 11 de la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de régimen jurídico del sector público. De esta manera y de forma temporal, se articulaba una solución para poder hacer frente a una situación urgente y coyuntural que le permitiese disponer a la Mancomunidad de unas instalaciones adecuadas para realizar ese tratamiento asumiendo las gestiones y gastos hasta tanto se terminase la construcción del Complejo de reciclaje de Loeches.

### 4.7. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia

Durante el año 2024 se ha emitido un informe por parte de la respectiva Autoridad autonómica de la Competencia, adoptado para permitir implantar monopolios para la prestación de un servicio público. En concreto, se trata del *Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León 2 de diciembre de 2024*, TDC/Informe/6/2024, adoptado con base en lo dispuesto en el art. 97.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el cual se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL). Como se pone de manifiesto de ordinario en esta clase de informes, se cita el fundamento constitucional de esta competencia previsto en el art. 128.2 CE, conforme al cual se puede, siempre que haya una cobertura legal, reservar al sector público recursos o servicios esenciales. Asimismo, se cita expresamente el referido art. 97.2 TRRL y el art. 86.2 LRBRL que permite expresamente la reserva en materia de servicio público de abastecimiento y depuración de aguas con respecto a las competencias atribuidas en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y en el art. 26.1 LRBRL, por el que se a los municipios las competencias en los servicios públicos de suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Ya expusimos que normalmente estos informes resultan favorables, puesto que desde la perspectiva de defensa de la competencia este tipo de servicios se encuentra dentro de las situaciones en las que estaría justificado el establecimiento de un determinado servicio en régimen de monopolio. En el referido informe se considera que concurren motivos para entender conveniente el establecimiento de un régimen de monopolio y sobre todo de gestión indirecta del servicio de abastecimiento y depuración de aguas, que se fusiona en un solo contrato, por falta de medios del ayuntamiento en cuestión.

### 4.8. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de responsabilidad patrimonial de sociedades mercantiles públicas que realizan la gestión directa de los servicios públicos

En la *Sentencia de 27 de septiembre de 2023 de la Audiencia Provincial Civil de Granada (ES:APGR:2023:1079)* se sigue la doctrina sentada en anteriores conflictos

suscitados entre el orden jurisdiccional civil y el contencioso-administrativo respecto de pretensiones de reclamación de daños contra empresas públicas. En estas ocasiones se ha declarado la competencia del orden contencioso-administrativo para conocer de tales pretensiones ya que las empresas (en este caso concesionarias de aguas con capital público íntegro o mayoritario) realizan una gestión directa, y quedan sujetas, en materia patrimonial, al Derecho administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa. La sentencia también declara, que, por el contrario, si el capital no tiene este carácter, se trataría de una gestión indirecta y la competencia correspondería a la jurisdicción civil en asuntos de responsabilidad contractual o extracontractual. Sigue en este sentido recordando la sentencia que, a efectos procesales, se entiende por Administración pública las entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales [art. 2.*e)* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa]. Dicha vinculación con la Administración es directa, si la entidad creada lo es para gestión directa del servicio público, que puede llevarse a cabo, como en este caso, mediante sociedad mercantil local, cuyo capital social es de titularidad pública. En los demás casos, estamos ante una gestión indirecta (art. 85.2.B de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local) en la que, por ser el ente no de titularidad de una entidad territorial, sino parcial o minoritariamente, se justifica la atribución de la competencia a la jurisdicción civil. En suma, en la gestión directa está comprometida la actuación del ente territorial, mientras que en el caso de la gestión indirecta el compromiso no es imputado al ente territorial, sino a la entidad concesionaria (arts. 196 y 197 del Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con anterioridad arts. 214 y 215 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). En este sentido también se cita el Auto del Tribunal Supremo, Sala de Conflictos de 26 de septiembre de 2018, ROJ 10328/2018.

## 5. INCIDENCIA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE LOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS PARTICULARES

### 5.1. Recomendaciones para promover la libre competencia en la regulación y gestión locales de los espacios públicos

El proyecto *Municipios y competencia* que se lleva a cabo en colaboración con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y las autoridades autonómicas de competencia de todo el Estado tiene como objetivo mejorar las condiciones de competencia y la calidad de la regulación a nivel local. En ese marco la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) ha adoptado el 27 de noviembre de 2024 el documento de promoción «Gestión procompetitiva del espacio público para el desarrollo de actividades económicas».

En él se abordan los problemas relativos a libre competencia que se han detectado en relación con los procesos administrativos por los cuales se autoriza la ocupación de espacios municipales o en la instalación de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de actividades y servicios diversos en dichos espacios (actividades artísticas, servicios de restauración, servicios de movilidad compartida con patinete eléctrico compartido, entre otros).

Este informe, sometido a la consulta de operadores económicos privados, Entidades locales y otras Administraciones autonómicas con funciones en materia de defensa de la competencia, contiene una serie de recomendaciones para optimizar el principio de libre competencia en la regulación y supervisión de ciertas actividades económicas en las que se utiliza el espacio público gestionado por los municipios.

Resumidamente expuestas las pautas que se dan son las siguientes: en primer lugar, se recomienda planificar y priorizar la tramitación de procedimientos de concurrencia competitiva para evitar el uso injustificado de los sorteos y de los convenios de colaboración o el otorgamiento de licencias en exclusiva a un único. También se sugiere revisar o introducir mejoras para una mejor aplicación de los principios de la contratación pública en el diseño de las bases o los pliegos de los contratos a través de una mejora en la incorporación de los requisitos para concurrir evitando que se incorporen criterios restrictivos de la competencia, que resulten discriminatorios o desproporcionados y eliminando los que ya lo sean. También se sugiere que se promueva la división de lotes de los contratos. Asimismo, se recomienda supervisar la gestión de los mercados y las ferias. En relación con este ámbito se aconseja adoptar normativas reguladoras de las ferias y los mercados municipales, otorgar periódicamente licencias que especifiquen los límites y capacidades de los organizadores de las ferias y los mercados municipales, garantizar el cumplimiento de las condiciones de las licencias otorgadas y supervisar la gestión de los terceros promotores de ferias y mercados para evitar el cobro de tasas de ocupación del espacio público superiores a los demás operadores de mercado. Finalmente, también se aconseja delimitar de manera adecuada y justificada la duración de los títulos administrativos que se otorguen para la ocupación del espacio público.

### 5.2. La contradicción con el Derecho europeo de limitaciones a vehículos de transporte con conductor (VTC) en el Área Metropolitana de Barcelona

En la *STSJ de Cataluña de 27 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCAT:2024:8996)* se declara la nulidad de pleno Derecho del Reglamento sobre ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas, que circulan íntegramente en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB). A pesar de que hay ciertas regulaciones contenidas en la norma que serían conforme a Derecho, la nulidad se basa tanto en la falta de competencia de la AMB para dictarlo, al estar limitadas sus competencias al transporte urbano colectivo de viajeros y ordenación del servicio

del taxi, como en que considera que el sistema de doble licencia introducido se opone a la LGUM, al sujetar la prestación de servicios VTC a una licencia local, adicional a la estatal ya existente, sin justificación suficientemente fundamentada en razones de interés general. Esta sentencia es además, en parte, consecuencia de la cuestión prejudicial resuelta en la *STSJUE de 8 de junio de 2023 (ECLI:EU:C:2023:448)*, asunto C-50/2 (a la que ya se hizo alusión en el *Informe del anuario de Derecho local 2023*) en la que se declaró que resultaba contrario a Derecho europeo e incompatible con la libertad de establecimiento (art. 49 TFUE) una regulación que exigiera una segunda autorización para prestar servicios de vehículos de transporte con conductor (VTC) en el ámbito urbano y limitara las autorizaciones con base en la ratio 1 VTC/30 taxis al considerar que dicha limitación no resultaba proporcional ni respondía a un interés general y rechazarse que la posibilidad de que la sostenibilidad económica del servicio de taxi fuera una causa de interés general y se calificara como un motivo meramente económico. En la referida sentencia se consideró que la segunda autorización para el ejercicio de la actividad no resultaba, en principio, contraria al art. 49 TFUE, siempre y cuando el procedimiento de obtención de este segundo permiso se adhiera a criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por los concurrentes, incluyendo mecanismos de interdicción de la arbitrariedad.

### 5.3. Remoción de los obstáculos a la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos

El Pleno de la CNMC ha emitido un *Informe el 9 de diciembre de 2024, con base en el art. 28 de la Ley 20/2013, de garantía de unidad de mercado (LGUM), en relación con los obstáculos persistentes a la instalación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos (UM/045/24)*. En él se afirma que la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos no resulta exigible una licencia o autorización administrativa previa del art. 17.1 LGUM, sino únicamente una declaración responsable, salvo que se trate infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de una potencia superior a 3.000 kW (arts. 48.5 y 53 LSE y 11 del Real Decreto 184/2022) o cuando la instalación de recarga se ubique en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural —BIC— (art. 48.5 LSE). De ello se deriva que la exigencia de licencia o autorización por parte de las Administraciones públicas fuera de los dos supuestos anteriormente señalados resultaría contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del art. 5 LGUM. En el informe se sostiene que resultaría conveniente abordar esta cuestión tanto en las conferencias sectoriales previstas en el art. 12 LGUM como que sería idóneo adoptar una comunicación a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con la finalidad de que las Administraciones públicas reclamadas ajustasen sus actos, disposiciones y actuaciones a los principios y regulación de la LGUM.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 389-407
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.09*
ISSN: 1888-7392

# Bienes públicos locales y expropiación forzosa*

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO
*Profesor Titular de Derecho Administrativo (acreditado a catedrático)*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*Instituto de Derecho Local*
*ORCID ID: 0000-0003-2686-6753*

**Palabras clave:** bienes públicos; expropiación forzosa.

**Keywords:** public goods; expropriation.

**SUMARIO:** 1. BIENES PÚBLICOS: 1.1. Novedades doctrinales. 1.2. Novedades normativas: 1.2.1. Estado y comunidades autónomas. 1.2.2. Entidades locales. 1.3. Novedades jurisprudenciales: 1.3.1. Tribunal Constitucional. 1.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia.—2. EXPROPIACIÓN: 2.1. Novedades doctrinales. 2.2. Novedades normativas. 2.3. Novedades jurisprudenciales: 2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional. 2.3.2. Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional.—3. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. BIENES PÚBLICOS

### 1.1. Novedades doctrinales

En materia de bienes públicos destacan dos trabajos de DOMÍNGUEZ BLANCO (2024a), que pone de relieve como la práctica totalidad de las comunidades autónomas

* Fecha de finalización del trabajo: 11 de abril de 2024.

costeras se han inclinado por reforzar la protección del espacio regulado en la LC, estableciendo también la imprescriptibilidad de la acción urbanística, a excepción de Galicia que a través de su normativa urbanística ha pretendido limitar el plazo de reacción contra las edificaciones, construcciones e instalaciones situadas en el ámbito de aplicación de la Ley de Costas, lo que ha ocasionado la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 10, 11 y de la DT 1.ª de la Ley 7/2022, de 27 de diciembre. En segundo lugar, DOMÍNGUEZ BLANCO (2024b) se justifica la competencia municipal para la adopción de medidas de restitución de la legalidad urbanística contra las instalaciones de telecomunicaciones que se pretendan implantar sin título habilitante de naturaleza urbanística o sin ajustarse a sus determinaciones. Los titulares de estas instalaciones pretenden hacer valer su derecho a instalase sin sujetarse a los controles urbanísticos, amparándose en su carácter de servicio público, en lo que en nuestra opinión es una forzada interpretación de la Ley General de Telecomunicaciones. MIGUEZ MACHO (2024) realiza una reconsideración de la regulación de los usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, examinando fundamentalmente dos supuestos que presentan particularidades: el dominio público portuario y los usos y aprovechamientos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incompatibles con lo previsto por esta. GUIMERÁ RICO (2024) aborda la naturaleza jurídica de la adjudicación de locales destinados a actividades comerciales en los aeropuertos. Tradicionalmente autorizaciones demaniales, la liberalización del sector trajo consigo la desafectación parcial del dominio público aeroportuario y su gestión mediante contratos de arrendamiento, negocios patrimoniales excluidos de la legislación de contratos públicos. Esto plantea el problema del control del cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, objetividad y concurrencia en la explotación de bienes patrimoniales, problema que la STS 317/2021, de 8 de marzo, resolvió considerándolos contratos de concesión de servicios. Aunque no ha sido reiterada, las dudas que plantea justifican un intento de revisión del régimen aplicable partiendo de la noción de gentrificación comercial del espacio público. El ejercicio de las actividades propias de los aeropuertos se encomienda a los operadores privados, y al gestor le corresponde la tarea de facilitárselo, permitiéndoles el acceso a las instalaciones mediante arrendamientos u otros contratos análogos, de naturaleza esencialmente locativa: negocios patrimoniales, extramuros de las normas sobre contratación pública. En el régimen demanial, la garantía de los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y publicidad en la explotación de los bienes públicos la dan los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones o concesiones. Pero con la desafectación parcial de los aeropuertos, y la remisión a técnicas de Derecho privado, aparece el problema de cómo concretarlos.

### 1.2. Novedades normativas

Durante el año 2023 la actividad normativa en materia de bienes públicos presenta diversas novedades.

### *1.2.1. Estado y comunidades autónomas*

La *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales* (*BOE* de 9 de noviembre), determina (art. 4) que los agentes forestales y medioambientales, sin perjuicio de las funciones que se establezcan por las Administraciones públicas de las que dependan y en la regulación específica que les resulte de aplicación, tendrán como funciones básicas, de acuerdo con la legislación vigente, entre otras, bajo las instrucciones y órdenes de sus superiores ejercerán funciones técnicas de apoyo a la gestión en materia forestal, medioambiental, de vigilancia, protección, inspección y colaboración en la gestión de los espacios naturales protegidos, del dominio público y del paisaje. Las funciones correspondientes al dominio público hidráulico y marítimo-terrestre tendrán la consideración de funciones propias de los agentes de la Administración General del Estado, y de aquellas Administraciones que así lo establezcan en su regulación específica.

El *Real Decreto 662/2024, de 9 de julio, por el que se establece el régimen al que ha de estar sometida la instalación de las plantas fotovoltaicas flotantes en los embalses situados en el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, y por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril* (*BOE* núm. 185, de 1 de agosto) modifica el Real Decreto 849/1986, en concreto en su art. 139 ter, relativo al Otorgamiento de concesión de instalaciones solares fotovoltaicas flotantes en el dominio público hidráulico, donde se dispone que las instalaciones solares fotovoltaicas flotantes en embalses situados en dominio público hidráulico requerirán la obtención previa de concesión administrativa.

Por su parte, el *Decreto 45/2024, de 25 de marzo, por el que se modifica el Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, que regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre del Gobierno de Canarias* (*BOC* de 3 de abril), incorpora la figura del silencio desestimatorio relativo a las solicitudes de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección.

La *Orden IGD/1533/2024, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el pliego de condiciones particulares para concesiones demaniales de locales en los inmuebles de titularidad del Instituto de las Mujeres para su uso como oficinas de asociaciones de mujeres* (*BOE* de 20 de enero), dado que entre las funciones del Organismo Autónomo está la de fomentar las relaciones, en el ámbito de sus competencias, con organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal, coadyuvando a la creación de un tejido social que tenga como función impulsar y desarrollar la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres poniendo a su disposición medios y bienes de su pertenencia de forma coordinada, para el logro de sus fines, para lo que el Instituto de las Mujeres, O. A., en cumplimiento de sus fines, pretende llevar a cabo un procedimiento para la concesión demanial a título gratuito de los inmuebles que son bienes de dominio público afectos al Instituto de las Mujeres.

#### *1.2.2. Entidades locales*

La *Ordenanza reguladora de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local mediante el estacionamiento de vehículos (OTA), de 20 de mayo de 2024, del Ayuntamiento de Deba* (*BOG* de 5 junio de 2024) configura al sistema municipal de estacionamiento regulado como servicio público local, incorporando la exigencia de la obtención de un ticket de aparcamiento en superficie o, para los vecinos de los barrios afectados, de una tarjeta, para autorizar el aparcamiento.

A su vez, la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público con terrazas o veladores y de las normas de funcionamiento consustanciales a la autorización, de 21 de junio de 2024, del Ayuntamiento de Baeza* (*BOPJ* de 9 de julio de 2024), plasma las competencias locales para regular las actividades e instalaciones de terrazas que se realicen o visualicen desde el dominio público, tengan una incidencia sobre él y sean susceptibles de influir en las características de ornato y diseño de este, a fin de preservar y mejorar el medio urbano de la ciudad de Baeza. La ordenanza se aplica tanto las actividades e instalaciones de nueva implantación como las que se encuentran en funcionamiento, configurando esa ocupación como un uso común especial que requiere la preceptiva autorización, siendo una instalación aneja a un establecimiento de hostelería ubicado en inmueble.

La *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público y espacios abiertos al uso público mediante la instalación de quioscos, de 8 de enero de 2024, del Ayuntamiento de Málaga* (*BOPMA* de 25 de enero), que considera que la actividad desarrollada en los quioscos supone un uso privativo del dominio público sometida a la correspondiente concesión demanial.

### 1.3. Novedades jurisprudenciales

#### *1.3.1. Tribunal Constitucional*

En la doctrina constitucional se han producido durante 2024 dos sentencias relevantes sobre el dominio público, en este caso, el dominio público marítimo-terrestre. La *STC 68/2024*, de 23 de abril, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, declarando inconstitucionales y, por tanto, nulos el apartado 3 del art. 60 y la expresión «gallegas» del apartado 2 del art. 59.2 y declara no inconstitucional el primer párrafo del apartado 2 del art. 55 siempre que se interprete en los términos establecidos en la letra *c)* del FJ 11, considerando ajustada al orden constitucional el resto de la normativa autonómica. Lo relevante de la controversia competencial planteada reside en la determinación del contenido y alcance de las competencias concurrentes del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia que se proyectan sobre el litoral. En este punto el TC precisa (FJ 5.º) que «sobre el espacio lito-

ral concurre la competencia autonómica específica de ordenación del litoral y otras propias de la comunidad autónoma en relación con el medio ambiente, espacios naturales protegidos, puertos, pesca, patrimonio histórico artístico, entre otras, junto con algunas competencias del Estado y las facultades que le corresponden al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE)». El razonamiento del TC parte de las siguientes premisas: i) la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio. Esto determina que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración y de coordinación. La condición de dominio público no es un criterio utilizado para delimitar competencias ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten ni le sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad; ii) en la zona marítimo-terrestre, el Estado, como titular del demanio, se encuentra facultado para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público. Pero ahí la competencia que ostenta el Estado es una competencia legislativa que no excluye la competencia legislativa autonómica de ordenación del litoral, que recayendo sobre ese mismo espacio físico le habilita para establecer en cada tramo de costa qué usos son posibles en el dominio público marítimo-terrestre, siempre que al hacerlo no contraríe o desvirtúe las medidas que corresponde definir al Estado en exclusiva y que en la actualidad se encuentran en la ley y reglamento que regulan las costas; iii) respecto de los terrenos colindantes a la zona marítimo terrestre, el Estado ostentan competencias sobre la base del art. 149.1.1 CE para garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios. Esa competencia estatal no excluye la competencia autonómica de ordenación del territorio para condicionar adicionalmente el uso que a esos terrenos colindantes puede darse. Igualmente, el Estado puede establecer limitaciones al uso de los terrenos colindantes sobre la base del art. 149.1.23 CE, dirigidas a la protección de la naturaleza y preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre; iv) la competencia sobre la «gestión» de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral, por lo que su otorgamiento corresponde a las comunidades autónomas. Y ello porque «las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el

régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades antes dichas, quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, posicionamiento constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida dicha competencia en sus estatutos de autonomía».

A su vez, la *STC de 119/2024*, de 25 de septiembre, desestima el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias contra una Resolución de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por la que se declara la caducidad de una concesión para la ocupación y aprovechamiento del dominio público de las reguladas en la DT 1.ª (compensatorias de una previa propiedad) y declara la titularidad de la competencia para resolver la caducidad de la referida concesión al Gobierno de la Nación. Para llegar a esa conclusión, el TC reitera la doctrina sobre las competencias de ordenación del litoral fijadas en la STC 68/2024 y ahí, en un giro con una argumentación cuestionable, afirma que «este tribunal ha atribuido a determinados actos singulares y específicos, pese a su carácter concreto, naturaleza normativa al servir de complemento y formar parte integrante del contenido de las normas que establecen el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre». En concreto, el TC, FJ 5.º, afirma que «el otorgamiento y la regulación de las concesiones de la DT 1.ª LC aparecen estrechamente vinculados a la facultad legislativa que compete en exclusiva al Estado de determinar el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE». Esto es, a la finalidad de establecer las medidas que garanticen su integridad física y jurídica y aseguren su libre utilización. Dicha competencia exclusiva se materializó en la aprobación de la Ley de Costas mediante la cual el Estado amplió el dominio público marítimo-terrestre en relación con las previsiones de la precedente Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas y en la que dispuso que «no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre» (art. 9.1 LC). De modo que el Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar las características propias del demanio, impidió la pervivencia de enclaves de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre y compensó por la privación de los mismos a sus titulares con la concesión temporal de un derecho de ocupación y aprovechamiento, sujeto a los usos y aprovechamientos existentes y llamado a extinguirse como garantía última del deslinde producido una vez transcurrido el plazo de treinta años y en su caso de la inicial y posterior prórroga prevista. Es por ello por lo que debemos afirmar que la vigencia de la concesión compensatoria se enmarca por una parte en la competencia exclusiva del Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, que comprende la posibilidad de «adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias», en especial aquellas encaminadas a evitar que la naturaleza de dichos bienes fuera destruida o alterada [STC 149/1991, FJ 1.ºC)]. Y, por otra parte, la misma se desvincula de la

concesión *ex novo* de nuevos usos y aprovechamientos asociados a la ordenación del litoral, al no quedar afectada la concesión por las limitaciones y condicionamientos del art. 32 LC, sino que su pervivencia se sujeta únicamente al respeto de los usos y aprovechamientos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas y actualmente a las previsiones el apartado 3 del art. 20 de la Ley 7/2021. De este modo, como hemos adelantado, la decisión de caducidad de la concesión no se encuadra en la ordenación del litoral, sino que se enmarca en la competencia exclusiva del Estado de definir y establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, orientada a preservar sus características propias y a evitar que la naturaleza de los bienes que lo integran sea destruida o alterada. La declaración de caducidad no es, en consecuencia, un acto de ejecución de la normativa sobre la ordenación del litoral competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias y ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado, sino complemento normativo e integrador de los preceptos que determinan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE en la Ley de Costas al poner fin a la excepcionalidad que suponen tales concesiones en relación con la protección del dominio público marítimo-terrestre.

### *1.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia*

La *STSJ de Castilla y León (Sala de Burgos) de 11 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TSJCL:2024:4129)* analiza el alcance de la potestad de ordenanzas en materia de terrazas y veladores y la posibilidad de excluir del régimen general adoptado a determinadas plazas ante la proximidad de bienes del patrimonio histórico-artístico. En concreto, se impugna un precepto de la Ordenanza denominado «Reserva a la implantación de terrazas», que establece que «por razones histórico-artísticas vinculados a la necesidad de preservar la vista más representativa de la catedral perteneciente al imaginario colectivo de la ciudad, se preserva de la instalación de terrazas los siguientes emplazamientos» y señala dos concretas plazas. El TSJ considera, en primer lugar, que «el excluir de la ocupación por terrazas de estas dos plazas, que son bienes de dominio público y cuya finalidad principal de todo bien de dominio público no es la de establecer un uso exclusivo por un particular o un grupo de particulares, suponga en sí mismo perseguir un fin dudoso. Pero menos en el presente supuesto en el que lo que se pretende es proteger la contemplación de la catedral, lógicamente, el entorno de la misma». Ahora bien, el TSJ analiza si al ser una prohibición absoluta podría obtenerse la misma finalidad de conservar una vista panorámica tan icónica como la que se pretende preservar con medidas de restricción no tan absolutas como la que se pretende con la Ordenanza. Y ello queda acreditado respecto de una porción de una de las plazas, siempre y cuando se apliquen el resto de las limitaciones y condiciones de autorización previstos por la Ordenanza. Es decir, ante una exclusión de determinados ámbitos, el TSJ considera que su control no es simplemente negativo, sino que puede ejercer un control positivo y determinar si realmente se produciría una afección visual.

Por lo que respecta a las potestades de la Administración local sobre sus bienes, puede hacerse mención a varias sentencias que inciden sobre la potestad de recuperación de oficio. La *STSJ de Castilla-La Mancha de 20 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCLM:2024:3279)* se pronuncia sobre la recuperación de oficio de bienes públicos (un camino vecinal). En concreto, se trataba de un tramo de la antigua vía de FEVE, que transcurría desde Puertollano a San Quintín, que tenía la calificación de bien patrimonial y que el Ministerio de Fomento cedió su derecho sobre el citado bien gratuitamente al Ayuntamiento demandado, a solicitud de este. Una vez recepcionado el bien, se inscribe en el inventario municipal como bien demanial, camino vecinal destinado al senderismo. Para el TSJ, la incorporación al inventario que realizó el Ayuntamiento, debe entenderse que, a estos efectos, alcanza una trascendencia meramente formal, y no constitutiva, al menos respecto de las situaciones posesorias preexistentes a dicha declaración, cuando además, en este caso, y al margen de que la incorporación no fuera objeto de recurso en su día, la consideración del bien como bien de dominio público no fue precedida del procedimiento que regula los art. 81 LBRL y el art. 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. La conclusión es que el ayuntamiento no puede proceder a la recuperación de oficio, porque en ningún momento ha estado en posesión del bien, por lo que debe acudir a la jurisdicción civil a ejercer esa acción. A su vez, la *STSJ de Madrid de 28 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJM:2024:14811),* ante la recuperación de oficio de un inmueble por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid con desalojo de sus ocupantes, que carecían de título alguno para dicha ocupación (más allá de su alegación de sus circunstancias de vulnerabilidad social) incorpora la consideración de las viviendas de promoción pública construidas por la Agencia como bienes de dominio público, al estar afectas a un servicio público, sin que la finalidad última de su creación —cesión dominical, arrendamiento, etc., a personas particulares— obstativa a la permanencia indefinida en el patrimonio de la Agencia las prive de esta especial naturaleza. Argumento sumamente criticable, salvo que se trata de viviendas dotacionales (construidas sobre suelos dotaciones y por tanto dominio público), dado que si se trata de viviendas construidas sobre terrenos del patrimonio municipal del suelo, que sobre las mismas exista una actividad de fomento para facilitar el acceso a la vivienda (sea en régimen de venta o en régimen de alquiler) no altera el carácter patrimonial de la vivienda, lo que justifica que los actos de disposición o alquiler sean actos jurídico-privados, y no una concesión o autorización demanial. El argumento erróneo del TSJ justifica que la Agencia pueda recuperar la posesión del inmueble en cualquier momento. Por el contrario, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:5432),* correctamente califica a una vivienda titularidad de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo como un bien patrimonial, por lo que al llevar ocupada sin título por un sujeto más de un año, dicha Entidad no puede lícitamente acudir a la recuperación de oficio y proceder al desalojo del inmueble previa autorización de entrada del juzgado de lo contencioso.

El análisis más acabado se contiene en la *STSJ de Galicia de 10 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJGAL:2024:5044),* donde se precisa que la potestad de recuperación de

oficio requiere que el bien «debe estar perfectamente delimitado y su titularidad no puede resultar discutida». Para ello, se requiere la «existencia de una prueba completa y acabada» por la que se demuestre que concurren los tres requisitos siguientes: 1.º) la acreditación de la efectiva posesión administrativa o uso público del bien; 2.º) que dicho uso haya sido perturbado por la persona física o jurídica contra la que se dirija la acción administrativa, y 3.º) que no ofrezca dudas la realidad física del bien cuya posesión recupera la Administración o, en otras palabras, que no existan dudas acerca de la invasión demanial o imprecisión o vaguedad en la determinación física del bien demanial. Y en el caso concreto, el TSJ precisa que «no cabe discutir el acuerdo de recuperación posesoria de un bien de dominio público cuando con anterioridad se dejó firme el acuerdo de deslinde».

A su vez, y respecto de los bienes patrimoniales, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 1 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:4227)* analiza la figura de la donación gratuita de un bien patrimonial. En concreto, se trata de la cesión de un solar, bien patrimonial titularidad del Ayuntamiento, a favor del Estado para la implantación de un edificio donde ubicar los servicios de la Delegación de Hacienda. Transcurridos sesenta y un años, el Estado desafecta el edificio y lo desadscribe. El TSJ analiza el contrato de donación, calificándolo de «donación administrativa, que se singulariza del contrato de donación civil por la causa y finalidad del negocio, en el sentido que la cesión gratuita no responde a un ánimo de liberalidad de la Administración donante, sino a un interés público que constituye un presupuesto habilitante del negocio de cesión. Por tanto, el negocio de donación o cesión gratuita de un inmueble por parte de una Administración no obedece a un ánimo de mera liberalidad, sino a un interés público que constituye la causa o razón de ser del negocio, con la consecuente afectación del bien a dicho fin público, lo que constituye una carga para el donatario en el sentido que cumplir dicho interés público, cuyo incumplimiento puede suponer la revocación o reversión de la donación. Estas cesiones se encuentran reguladas en la normativa administrativa, siéndoles de aplicación supletoria la legislación civil, puesto que el negocio jurídico contiene una donación modal, que se encuentra regulada en los arts. 618 y 623 CC, en tanto que impone al donatario un modo, carga o gravamen que, según expresa la jurisprudencia civil, puede ser cualquier tipo de actuación o conducta, aún no evaluable económicamente, o puede ser un motivo, finalidad, deseo o recomendación o, en definitiva, el cumplimiento de una obligación como determinación accesoria de la voluntad del donante, precisando que, cuando el art. 647 CC, se refiere a la posibilidad de revocación de la donación por el donante por incumplimiento de la carga, emplea la expresión "condiciones" se está refiriendo al modo, no a las condiciones en sentido jurídico preciso». El plazo de treinta años que se establece en el art. 21.4 LPAP, lo es para las adquisiciones a título gratuito en el ámbito de la Administración del Estado, estableciendo, para el caso de donaciones modales, que si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modo de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido a tales destinos, aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público. Este precepto

tiene una regulación coincidente con la del art. 13 RBEL, respecto de las adquisiciones a título gratuito de bienes por Corporaciones Locales, con modalidad de afectación permanente, al establecer que si los bienes se hubieren adquirido bajo condición o modalidad de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido al mismo y aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público. Sin embargo, este plazo mínimo de treinta años tiene un significado distinto en el art. 111 REBL, puesto que juega como límite temporal para la reversión automática del bien en los casos de cesiones finalistas sin plazo determinado. La cuestión entonces para el TSJ estriba en determinar si el modo o condición se extiende temporalmente más allá de los treinta años establecidos en estos preceptos. El TSJ considera aplicable el art. 647 CC, lo permite afirmar que la afectación del bien cedido por un periodo superior a treinta años no juega en todo caso como límite de la reversión, por lo que debemos examinar si en el supuesto aquí examinado, donde el inmueble estuvo afecto a su finalidad por un periodo de sesenta y un años, es un límite para la reversión del bien. Dada que la causa del negocio no es la liberalidad de la Administración cedente, sino el interés público que representa, al afectar el bien a un fin público, en beneficio de los habitantes del término municipal. Dado que no existen razones sobrevenidas de interés público, puesto que la Administración adquirente acuerda la desafectación de los bienes cedidos con la intención expresada de enajenarlos, sin darles un destino que satisfaga un fin público, de lo que resulta la procedencia de la reversión.

## 2. EXPROPIACIÓN

### 2.1. Novedades doctrinales

Durante 2024 diversos autores han realizado investigaciones sobre la figura de la expropiación forzosa. De la Torre Vera, Spuche Catalunya y Abad Gamero (2024) analizan el régimen de las energías renovables, cuyo interés público viene *ex lege* recogido, y la aplicación de la figura de la expropiación forzosa para obtener esos terrenos. A estas instalaciones verdes se les presume un «interés público superior» que facilita la solicitud de una declaración de utilidad pública sobre aquellos terrenos ocupados por estos proyectos que no han conseguido alcanzar un acuerdo privado previo con el promotor. A su vez, González del Santo Fernández, analiza la posibilidad de expropiación de los aprovechamientos o «derechos urbanísticos» correspondientes a los terrenos incluidos en el ámbito de un instrumento de planeamiento de desarrollo cuando los mismos son propiedad demanial de una Administración pública que no se adhiere a la Junta de Compensación. Por su parte, Fernández Torres (2024) analiza la STC 168/2023 que declara inconstitucional los preceptos de la legislación valenciana que permitían suspender indefinidamente la figura de la expropiación *ope legis* en materia urbanística. El trabajo expone el significado y alcance de la expropiación

rogada, una garantía de los propietarios que la legislación urbanística de las comunidades autónomas ha ido rodeando de exigencias que dificultan de forma sustancial su acceso a la misma, de forma injustificada y desproporcionada las más de las veces, infringiendo por lo mismo el principio de seguridad jurídica. El TC da un primer paso en la buena dirección para frenar este proceso de devaluación, cuando no de pura y simple degradación. En la misma línea, VERDERA SERVER analiza igualmente la STC 168/2023, que declara inconstitucional la suspensión del inicio del procedimiento de expropiación rogada, sucesivamente prorrogada por el legislador valenciano. El TC mantiene aparentemente su tradicional doctrina sobre la configuración del derecho a la propiedad privada, pero las circunstancias del caso le llevan a declarar esa inconstitucionalidad. El autor sitúa esta decisión en la tesitura de si nos hallamos ante un cambio de tendencia en la postura tradicional del TC, o si persistirá, especialmente para otras materias, como los arrendamientos de vivienda, la inclinación al vaciamiento del derecho de propiedad. ORTIZ BALLESTER (2024) realiza un detallado análisis, doctrinal y jurisprudencial, de uno de los elementos claves de la valoración del suelo rural, el coeficiente de localización como elemento que pretende encauzar el tradicional reconocimiento jurisprudencial de las expectativas urbanísticas derivadas de la mayor o menor proximidad a núcleos de población o vías de comunicación de los terrenos objeto de expropiación. QUIÑONES CABRERA (2024) realiza un análisis práctico de la figura de la reversión expropiatorio por inejecución de la obra o implantación del servicio en el caso de las expropiaciones urgentes, donde desde el primer momento se ha producido la ocupación de los terrenos. Finalmente, GARCÍA CABA analiza un supuesto curioso y cuestionable, la expropiación forzosa realizada por el Ayuntamiento de Huelva de las acciones del Real Club Recreativo de Huelva, SAD. Dicha actuación fue recurrida ante los órganos judiciales por la entidad mercantil titular de las acciones sobre el Club que fue expropiada. En este sentido, si bien la primera sentencia fue favorable a los intereses municipales, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha resuelto que la expropiación del ayuntamiento es nula, al carecer de justa causa, ser irregular y desproporcionada.

## 2.2. Novedades normativas

El recurso a la expropiación como instrumento se incorpora en diversas normas estatales y autonómicas. El *Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024* (*BOE* 12 de noviembre de 2024) prevé, art. 74, que entre las medidas de apoyo y cooperación para el restablecimiento de infraestructuras viarias de titularidad de las Administraciones locales, pueden comprenderse todas las fases de planificación, proyecto y ejecución de las actuaciones necesarias, hasta la completa finalización de las mismas, que restituyan los

daños ocasionados por la DANA sobre las infraestructuras viarias, así como de la realización de las expropiaciones, en su caso. Desde esa óptica, se declaran de interés general de la Administración General del Estado todas las actuaciones incluidas en la relación que sea aprobada por el Consejo de Ministros. Asimismo, se declaran de utilidad pública y de urgencia a los efectos previstos en los arts. 9 y 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. La regulación también determina que completada la ejecución de las actuaciones, las obras resultantes una vez se produzca el acta de comprobación material de la inversión y la recepción de las obras por parte del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, la competencia sobre las infraestructuras resultantes recaerá en la Administración local competente atendiendo a la naturaleza de la obra, asumiendo estas su titularidad, puesta en servicio así como la conservación y explotación de las mismas.

La *Ley 5/2024, de 19 diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial de Aragón* (*BOA* de 31 de diciembre de 2024) determina, art. 44, la calificación de utilidad pública o interés social de las expropiaciones precisas para la ejecución de los proyectos con generación renovable asociada declarados prioritarios que se tramiten y autoricen como un Plan o Proyecto de interés general de Aragón. Entre las instalaciones necesarias podrán incluirse en todo caso las líneas directas, centros de transformación o de seccionamiento, subestaciones u otras instalaciones precisas para su implantación efectiva. Además, el acuerdo por el que se declare el interés general y autonómico y el carácter prioritario podrá incluir, de oficio o a instancia de parte, la declaración de utilidad pública e interés social de las expropiaciones precisas para la ejecución de las inversiones declaradas de interés general, llevando implícita la necesidad de ocupación, siempre que el ámbito del Plan o Proyecto de interés general de Aragón esté determinado en la declaración. Finalmente, se prevé que en dicho acuerdo, o bien en otro posterior, se podrá incluir la declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos que sean indispensables para el fin de la expropiación. En estos supuestos, el acuerdo adoptado deberá incorporar la relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que se consideren de necesaria expropiación u ocupación, propuesta y formulada conforme a lo establecido en la legislación de expropiación forzosa. En el mismo acuerdo podrá declararse la urgencia a los fines de expropiación de forma motivada.

La *Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de simplificación administrativa* (*DOCV* de 9 de diciembre de 2024), modifica en su art. 119 el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto-legislativo 1/2021, de 18 de junio, en su art. 110 respecto a la expropiación rogada, estableciéndose ahora que «una vez notificado el acuerdo por el jurado provincial de expropiación forzosa es aplicable lo que establece el art. 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, habiendo la Administración competente de abonar el justo precio en el plazo de seis meses. Transcurrido este plazo se devengarán intereses hasta que se produzca el completo pago del justo precio, descontando la demora imputable al jurado provincial de expropiación forzosa».

La *Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las Administraciones públicas de las Illes Balears* (*BOIB* de 13 de diciembre de 2024), modifica diversas leyes autonómicas. De una parte, modifica la Ley 5/1990, de Carreteras, determinando la urgente ocupación la aprobación de la relación de bienes y derechos incorporada al proyecto de trazado, posibilitando que cuando se trate de una actuación insular o local, la urgencia en la ocupación pueda ser adoptada por el Consejo insular o por el Pleno del ayuntamiento.

## 2.3. Novedades jurisprudenciales

### *2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional*

La *STEDH de 11 de enero de 2024 (ECLI:CE:ECHR:2024:0111JUD005139119)*, asunto *Wiegandová*, analiza la imposición en Chequia de una servidumbre *ex lege* sobre un terreno y una vivienda que gravaba su derecho de propiedad sin límite temporal ni compensación, lo que supone la restricción del uso de la propiedad hasta el punto de que solo conservaba la propiedad nominal, al no poder usar dicha vivienda. Esa limitación es analizada por el TEDH desde la premisa de que para que una injerencia sea compatible con el art. 1 del Protocolo núm. 1, debe ser lícita, redundar en el interés general y ser proporcionada; es decir, debe lograr un equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de la persona. El TEDH considera que debido a su conocimiento directo de la sociedad y sus necesidades, las autoridades nacionales están, en principio, mejor posicionadas que un juez internacional para decidir qué es «de interés público». De conformidad con el sistema de protección establecido por la Convención, corresponde a las autoridades nacionales realizar la evaluación inicial sobre la existencia de un problema de interés público que justifique la aplicación de medidas en el ámbito del ejercicio del derecho de propiedad. La noción de «interés general» es necesariamente amplia. El Tribunal considera natural que el margen de apreciación disponible para el legislador en la implementación de políticas sociales y económicas, especialmente en el contexto de un cambio de régimen político y económico, sea amplio, y respetará el juicio del legislador sobre qué es «de interés general», a menos que dicho juicio carezca manifiestamente de fundamento razonable. Esta lógica se aplica a cambios tan fundamentales en el sistema de un país como la transición de un régimen totalitario a una forma democrática de gobierno y la reforma de la estructura política, jurídica y económica del Estado, fenómenos que inevitablemente implican la promulgación de una legislación económica y social de gran escala. En el caso concreto, la servidumbre impuesta resulta del proceso de restitución de bienes inmuebles confiscados por el antiguo régimen comunista tenían por objeto regular las relaciones entre dos grupos de titulares de derechos de propiedad protegidos por el art. 1 del Protocolo núm. 1: por un lado, los propietarios originales o sus sucesores legales, a quienes el Estado devolvió los bienes inmuebles en restitución, y, por otro, los

miembros de las cooperativas de vivienda a quienes el antiguo régimen comunista les había dado la oportunidad de construir, a su propio coste, viviendas en los edificios restituidos. En estas circunstancias, el TEDH acepta que la servidumbre sobre la vivienda propiedad del demandante, construida por una cooperativa de construcción, servía y sigue sirviendo no solo a los intereses de la cooperativa de vivienda y sus miembros, sino también a los intereses generales de la sociedad en su conjunto. Dado que la cuestión principal es la falta de compensación por las restricciones permanentes al disfrute de su derecho de propiedad sobre el apartamento derivadas de la servidumbre impugnada, y en particular el hecho de que no le fue posible usarlo ni alquilarlo libremente, el TEDH precisa que, cuando se trata de una medida que controla el uso de la propiedad, la falta de compensación es un factor que debe tenerse en cuenta para determinar si se ha alcanzado un equilibrio justo, no es suficiente en sí misma para constituir una violación del art. 1 del Protocolo núm. 1. El TEDH considera especialmente relevante, a efectos de su análisis de proporcionalidad, que la existencia permanente de la servidumbre era fundamental para preservar los derechos de propiedad adquiridos a cambio de contribuciones pecuniarias de buena fe por parte de particulares: la cooperativa y sus socios. Desde ese planteamiento considera que la demandante no soportaba una carga individual excesiva como consecuencia de que el apartamento que seguía siendo de su propiedad estuviera gravado por la servidumbre.

La *STC 120/2024, de 8 de octubre*, cuyo objeto de impugnación es la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de las Leyes 18/2007, 24/2015 y 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. Respecto de la impugnación del art. 10, que responde al establecimiento de una medida dirigida a garantizar la satisfacción de la función social de la propiedad sobre la vivienda, al determina que la Administración autonómica puede acordar la cesión temporal obligatoria de viviendas vacías, para incorporarlas al Fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales durante un plazo de siete años, cuando se cumplan determinadas condiciones, entre ellas, la desatención por el propietario del requerimiento previo que le hubiese dirigido la Administración para que la vivienda fuera ocupada legalmente en el plazo de un mes, que es lo que origina la declaración del incumplimiento de la función social de la vivienda a efectos de iniciar el procedimiento para la cesión obligatoria. Por lo demás, la cesión se llevará a cabo a través de un procedimiento administrativo contradictorio, en el que ha de acreditarse la concurrencia de todos los requisitos necesarios, así como las condiciones en las que se realizará la cesión, entre ellas, las económicas. Para el TC, esta regulación supone una «previsión similar a la expropiación de las facultades de uso y disfrute que se examinó en el FJ 4.º de la STC 37/1987, para supuestos de incumplimiento de la función social de la tierra, y que este Tribunal consideró que no suponía una infracción del contenido esencial de la propiedad privada». Siguiendo el mismo criterio expuesto en el FJ 8.º de dicha sentencia al analizar la queja dirigida contra el conjunto de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía por vulneración del art. 149.1.8 CE, podemos afirmar una vez más que la delimitación del contenido del derecho de propiedad «no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los

que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en el caso de la propiedad urbana, cuyas leyes de ordenación están muy lejos de establecer solo, como los recurrentes pretenden, "medidas de policía concretas", respetando, como regulación ajena, "la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales", sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio». Y así sucede también, de manera evidente, en el caso de la legislación en materia de vivienda, cuyos objetivos conducen a una regulación de su propiedad que se superpone a la legislación civil propiamente dicha. Así las cosas, «resulta incontestable que, si la Comunidad Autónoma de Cataluña es titular de una competencia específica para legislar en materia de "vivienda", tal y como se dispone en el art. 137 EAC, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la vivienda y su función social, en el territorio de Cataluña, incluyendo previsiones como la que establece el art. 7.1 de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 10 de la Ley 1/2022».

### *2.3.2. Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional*

En cuanto a la tramitación del procedimiento expropiatorio los pronunciamientos más relevantes son los siguientes. La *SAN de 20 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:7095)* afirma, en relación al trámite de Información Pública del Proyecto de Trazado de una carretera estatal a efectos expropiatorios de las fincas afectadas que el mismo no puede ser realizado de forma extemporánea. Partiendo de la regulación del art. 21 LEF que exige la notificación del acuerdo de necesidad de ocupación a los sujetos afectados, con el fin de que puedan defenderse del mismo, si el proyecto de trazado (que lleva implícita la declaración de necesidad de ocupación) no es sometido a un trámite de información pública antes de su aprobación que permita que los expropiados tengan la oportunidad de plantear a la Administración alternativas que eviten o minoren la afectación a sus bienes y derechos, tal derecho es vulnerado. Y no resulta válida la posterior subsanación de este trámite, una vez aprobado definitivamente el proyecto de trazado.

La determinación de la indemnización expropiatoria ha sido objeto de diversos pronunciamientos significativos. Cuando existen recursos minerales en el subsuelo de la parcela expropiada calificados como bienes de la Sección A) por la Ley 22/1973, de Minas, la *STSJ de Castilla y León (Sala de Valladolid) de 20 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCL:2024:5078),* siguiendo la doctrina del TS, reconoce el derecho del propietario del terreno a incrementar el justiprecio del terreno aun cuando su explotación minera no se haya solicitado. Al respecto, recuerda que si los recursos no estuvieran en explotación, para lo que tenía derecho preferente el propietario (bien porque no solicitó la autorización o porque posteriormente la explotación está abandonada), se consideraba que ese derecho de preferencia debe incrementar el valor de los terrenos

mediante una «compensación económica [...] cuando la expropiación afecte al derecho potencial o posibilidad de explotación minera que se ha de calcular en función de un porcentaje —entre el 10 y el 30 por 100— del valor potencial de los beneficios netos de la explotación, en función de las circunstancias del caso», porcentaje que se acoge partiendo de que la eventual explotación de estos recursos mineros son incompatibles con el rendimiento agrícola de los terrenos. No existe así una valoración diferenciada entre el suelo y el aprovechamiento de los recursos. Por el contrario, cuando en los terrenos expropiados existiera ya una explotación concreta de estos recursos mineros por el propietario —o por quien este lo cediera—, el objeto de la expropiación es el terreno con esa explotación ya en plena actividad y lo que debe ser indemnizado es su cese; es decir, el justiprecio ha de calcularse en función de los perjuicios que comporta la extinción de la explotación, incluso haciendo exclusión de su consideración como suelo con destino agrícola, con el que es incompatible la explotación minera.

La *STSJ de Canarias (Sala de Las Palmas) de 21 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJICAN:2024:3149),* ante la fijación de la indemnización en una actuación constitutiva de vía de hecho (se ocuparon unos terrenos para ejecutar un sistema general viario sin proceder previamente a su expropiación y sin que fuese procedente la entrega gratuita y obligatoria de tales terrenos por el propietario a través de algún procedimiento de equidistribución) considera procedente la valoración de esta circunstancia en la determinación del justiprecio. Y ello aunque el recurso contencioso-administrativo frente a la vía de hecho hubiese sido desestimado cuando la acción es ejercitada tras una ocupación prolongada en el tiempo. En tal supuesto, el TSJ de Canarias otorga una indemnización adicional del 25 por 100 del justiprecio.

Cuando la expropiación se proyecta sobre bienes de valor artístico, histórico y arqueológico la determinación del valor corresponde, no al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa o la Comisión autonómica de valoraciones, sino a una Comisión compuesta por tres académicos, conforme estipula el art. 78 LEF. La *STS de 22 de julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:4192)* resuelve la cuestión de interés casacional objetivo atinente quién corresponde la obligación del pago de los intereses de demora en el supuesto de retraso en la fijación del justiprecio por parte de la Comisión. Para el TS mientras que el Jurado Provincial de Expropiación es un órgano constituido con carácter permanente y adscrito a la Administración General del Estado, no ocurre lo mismo con la Comisión que se constituye al amparo del art. 78, que se conforma *ad hoc* y con diferente configuración en cada caso a instancia de la Administración expropiante, por lo que no puede aplicarse sin matices la jurisprudencia sobre la imputación de los intereses de demora al Jurado. En este tipo de expropiaciones, es la Administración expropiante la que, ante la discrepancia en la determinación del justiprecio, activa el nombramiento de la Comisión para que efectúe una tasación concreta, extinguiéndose en el mismo momento en que cumple el encargo recibido. Esta Comisión carece de adscripción orgánica alguna, a diferencia del Jurado Provincial de Expropiación. La Comisión no reúne las condiciones para ser considerada «órgano administrativo» de acuerdo con el art. 5 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, al no reunir las condiciones que ahí se estable-

cen, pues no se integra en ninguna Administración Pública, carece de dependencia jerárquica y de dotación presupuestaria para su puesta en marcha y funcionamiento, aunque la ley atribuya a sus decisiones la consideración de acto administrativo a los efectos de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, aunque todos los miembros de la Comisión del art. 78 LEF han de ser académicos, cada uno de ellos tiene un origen diferente en cuanto a su designación. El académico-presidente lo es por el Instituto de España, otro por la Administración del Estado (Ministerio de Cultura) y el tercero por el expropiado. El impulso de su nombramiento corresponde, lógicamente, a la Administración expropiante. La conclusión para el TS es evidente: «La conclusión de lo expuesto es que esta singular Comisión, constituida ex profeso para una tasación concreta, actuó por cuenta y encargo del ayuntamiento, en un procedimiento que él tramitaba y del que asumía toda la responsabilidad, sin que el hecho de que las designaciones de estos académicos se hayan hecho desde diversas instancias para garantizar su imparcialidad, justifique la exención de responsabilidad de quien dirige y promueve el procedimiento expropiatorio».

Respecto de la figura de la «retasación urbanística» contemplada en el art. 47.2.*b)* 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 *STS de 6 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5589)* reitera la doctrina respecto a la aplicación a expropiaciones realizadas y consumadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, ya que ello supondría «una aplicación retroactiva del TRLS, lo que resulta prohibido por el art. 3.2 CC, pues no hay una disposición transitoria sobre el supuesto de la retasación que así lo permitiera. No procediendo, por tanto, una aplicación retroactiva del TRLS 2008 en su art. 34.2.*b)* la pretensión de retasación formulada a su amparo, no puede aceptarse, ni cabe dar valor positivo a un silencio respecto a una pretensión que no tiene cobertura legal». Y ello incluso aunque con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007 se produjera una modificación puntual del PGOU que alterara los usos o la edificabilidad de dichos terrenos pues, en tales casos, esa modificación debe entenderse efectuada en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, conforme a lo dispuesto en el art. 47.2.*b)* del TRLS 2015. Para el TS, «de no entenderse así, quedaría abierta injustificada e ilimitadamente la posibilidad de efectuar nuevas retasaciones, a pesar de que el procedimiento expropiatorio original hubiera quedado consumado y agotado antes de la entrada en vigor de la LS 2007».

En cuanto a la figura de la expropiación por ministerio de la ley tras la verificación de una ocupación directa y el transcurso del plazo para la entrega de los terrenos lucrativos correspondientes sin que esta haya sido llevada a cabo, la *STS de 4 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5452)* concreta cuál debe ser el objeto de valoración. La cuestión que reviste interés casacional objetivo es si el expediente de justiprecio al que se refiere el segundo párrafo del art. 48.*e)* 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, debe tener por objeto los terrenos destinados a dotaciones públicas ocupados por la Administración o los terrenos de valor equivalente que se debieron adjudicar a su

propietario por el instrumento de planeamiento. La respuesta del TS parte de la consideración de la ocupación directa como «un medio de obtención de terrenos dotacionales por la Administración, alternativo a la expropiación, pero sin que se determine un justiprecio que deba abonarse al expropiado con la suscripción del acta de ocupación, sino que al propietario se le reconoce un aprovechamiento urbanístico, el correspondiente a la propiedad del suelo ocupado, para su materialización en una unidad de ejecución excedentaria de aprovechamiento donde obtendrá terrenos de valor equivalente. Mediante la ocupación directa, la Administración adquiere, de modo inmediato, la propiedad de los terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para dotaciones, sin necesidad de indemnizar previamente al propietario de aquellos, dejando para un momento posterior, la efectiva patrimonialización por el propietario de los derechos urbanísticos afectos a la finca objeto de ocupación». Si transcurre el plazo de cuatro años desde la fecha de la ocupación directa sin que se haya aprobado definitivamente el instrumento urbanístico que sirva para adjudicar al propietario de los terrenos ocupados el aprovechamiento urbanístico reconocido, el propietario podrá poner directamente en marcha el procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la ley. Al respecto, el TS precisa que «la valoración sobre la improcedencia de la expropiación por ministerio de la ley la debe realizar la Administración interponiendo el correspondiente recurso contra la resolución decisoria del justiprecio por el jurado provincial de expropiación forzosa, sin que la oposición al requerimiento de advertencia impida la incoación del expediente por ministerio de la ley». Sentadas estas premisas, el TS reconoce que el art. 48.*e)* TRLSRU no determina cuál debe ser el objeto concreto de valoración a la hora de fijar el justiprecio en el supuesto de operar la institución de la expropiación rogada. Pero dado que el propietario del terreno ocupado, desde la formalización del acta de ocupación en la que entrega la posesión y propiedad de los terrenos a la Administración, ya no es titular de una propiedad tangible, por tener reconocido un derecho de aprovechamiento urbanístico en otra unidad de ejecución distinta a la localización física de su antigua propiedad. Por ello, transcurrido el plazo establecido, el propietario o a quien haya transmitido su derecho de aprovechamiento urbanístico podrá efectuar, como hemos indicado, requerimiento a la Administración para que inicie el procedimiento de expropiación del aprovechamiento urbanístico, por ser este el objeto de su titularidad dominical al habérsele adjudicado como medio de pago, no así el terreno ocupado ya transmitido a la Administración con la formalización del acta de ocupación directa. El expropiado al presentar su hoja de aprecio debe acreditar fehacientemente la propiedad del bien o derecho sobre el que se solicita la expropiación rogada y, en este supuesto, la acreditación solo será factible con relación a la reserva de aprovechamiento adquirida. Ese es el objeto de valoración en este supuesto.

## 3. BIBLIOGRAFÍA

De la Torre Vera, J.; Spuche Catalunya, A., y Abad Gamero, S.: «La utilidad pública y el interés público en la instalación de renovables», *Práctica Urbanística,* núm. 190, 2024.

DOMÍNGUEZ BLANCO, J. M.ª: «La imprescriptibilidad en la Ley de Costas: la sentencia del Tribunal Constitucional 76/2024, de 8 de mayo», *Práctica Urbanística,* núm. 189, 2024a.

— «La competencia municipal para la adopción de medidas de restitución de la legalidad urbanística contra instalaciones de telecomunicaciones», *Práctica Urbanística,* núm. 188, 2024b.

FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «Un primer freno indispensable a la injustificable devaluación de la expropiación rogada (a propósito de la STC 168/2023, de 22 de noviembre)», *Revista de Urbanismo y Edificación,* núm. 52, 2024.

GARCÍA CABA, M. M.ª: «Expropiación forzosa y fútbol. El caso del Recreativo de Huelva: una actuación administrativa irregular, desproporcionada y sin justa causa», *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento,* núm. 85, 2024.

GUIMERÁ RICO, J. J.: «La adjudicación de espacios comerciales en los aeropuertos: a propósito de los alquileres de AENA», *Revista de Administración Pública,* núm. 223, 2024, pp. 225-250.

GONZÁLEZ DEL SANTO FERNÁNDEZ, R.: «Expropiación de aprovechamientos urbanísticos de bienes de dominio público, con referencia específica a Asturias», *Práctica Urbanística,* núm. 189, 2024.

MIGUEZ MACHO, L.: «Usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbre de protección», *Revista de Administración Pública,* núm. 224, 2024, pp. 33-61.

ORTIZ BALLESTER, J.: «La valoración de suelo rural: el coeficiente de localización», *Práctica Urbanística,* núm. 186, 2024.

QUIÑONES CABRERA, P. M.: «Aristas prácticas y vigencia del derecho de reversión en la expropiación forzosa por la vía de urgencia para el supuesto de inejecución de obras o implantación de servicios», *Actualidad Administrativa,* núm. 5, 2004.

VERDERA SERVER, R.: «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución,* núm. 44, 2024, pp. 91-123.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 409-439
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.10*
ISSN: 1888-7392

# Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial*

Héctor IGLESIAS SEVILLANO
*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0003-1225-2478*

**Palabras clave:** jurisdicción contencioso-administrativa; responsabilidad patrimonial de la Administración; justicia administrativa; responsabilidad patrimonial del legislador.

**Keywords:** judicial review of administrative action; state liability; administrative justice; State liability for legislative action.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 2.1. Novedades normativas. 2.2. Jurisprudencia destacada: 2.2.1. Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales. 2.2.2. Incompetencia contencioso-administrativa sobre la cuota de incorporación a comunidades de regantes. 2.2.3. Ausencia de legitimación de asociación para impugnar un Acuerdo del Consejo de Ministros. 2.2.4. Segunda instancia en el Derecho administrativo sancionador. 2.2.5. Instrucciones de un ayuntamiento a los letrados de su servicio jurídico sobre el ejercicio de su facultad de solicitar la suspensión del procedimiento al órgano jurisdiccional si aprecia que el objeto impugnado no es conforme a Derecho. 2.2.6. Sobre la admisibilidad del informe del funcionario responsable de las obras objeto de litigio como in-

* Fecha de finalización del trabajo: 12 de abril de 2025.

Este trabajo ha sido realizado en el seno del proyecto «La europeización de las sanciones administrativas: la incidencia del derecho europeo en el concepto de sanción, en sus garantías y en su función (PID2020-115714GB-I00)» financiado por la Agencia Estatal de Investigación. El autor es también secretario del CEUTA Pablo de Olavide-UAM, dirigido por Jorge Agudo González.

forme pericial. 2.2.7. Legitimación de un accionista minoritario para impugnar la aprobación de una OPA voluntaria. 2.3. Contribuciones doctrinales.—3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: 3.1. Novedades normativas. 3.2. Jurisprudencia destacada: 3.2.1. Responsabilidad patrimonial por requisa. 3.2.2. Día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial. 3.2.3. Improcedencia de la reclamación por la Administración de los intereses de demora no previstos en la sentencia penal firme que fija la responsabilidad civil derivada del delito de fraude de subvenciones. 3.2.4. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador. 3.3. Contribuciones doctrinales.

## 1. INTRODUCCIÓN

La finalidad de este informe es resumir las principales novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales que se han producido a lo largo del año 2024 en materia de jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. Sobre la mesa constan varios asuntos clave que, durante el presente año, afectan a esta cuestión. El protagonismo de la crisis de la covid-19 parece ya remitir, mientras que los cambios legislativos responden ahora a proyectos legislativos enmarcados en una reforma procesal más ambiciosa. Como se relata a continuación, se han producido numerosos desarrollos normativos y jurisprudenciales ajenos a la crisis, de gran relevancia para los dos temas cubiertos en este informe, sin que aquella deje desde luego de estar todavía presente en los principales foros doctrinales, judiciales y académicos.

## 2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 2.1. Novedades normativas

En el ámbito de las novedades normativas, el periodo objeto de estudio ha sido testigo de la aprobación de una norma procesal de suma importancia, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Esta norma modifica profundamente la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en términos que, por razones evidentes, no podemos desarrollar aquí. Igualmente, modifica también la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no en términos tan importantes, pero sí introduciendo reformas de cierto calado, en las que nos centraremos.

En el proceso contencioso-administrativo, el legislador ha declarado su intención de adoptar una futurible norma introduciendo los medios alternativos de resolución de conflictos (medios adecuados de resolución de controversias, en el muy discutible lenguaje del legislador), pero ha confesado igualmente la imposibilidad de hacerlo aplicando directamente la configuración que se ha otorgado a estos medios alternativos de resolución de controversias en el proceso civil. Como ha dicho claramente en la exposición de motivos de la citada Ley Orgánica 1/2025 que «el Título II contiene un capítulo dedicado a la regulación de los medios adecuados de solución de controversias

en vía no jurisdiccional, que comienza con unas disposiciones generales relativas a su concepto y caracterización y al ámbito de aplicación de los mismos, constituido por los asuntos civiles y mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos, quedando excluidas, por lo que al ámbito de aplicación de esta ley se refiere, [...] los asuntos de cualquier naturaleza en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público, y ello a la espera de la futura regulación de estos mismos medios adecuados de solución de controversias en el ámbito administrativo y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que requiere de un instrumento legislativo propio y diferenciado. En efecto, el interés general que subyace en la intervención de todas las entidades del sector público, así como el carácter público de la financiación que soporta su funcionamiento, la sumisión al estricto principio de legalidad por exigencia del art. 103 de la Constitución y la autotutela declarativa y ejecutiva de los actos administrativos determina la imposibilidad de que los medios adecuados de solución de controversias reciban un tratamiento legislativo asimilable al que se contiene en esta ley para los asuntos civiles y mercantiles». Quedamos, por tanto, a la espera del citado instrumento legislativo «propio y diferenciado».

La reforma tiene un profundo impacto en la configuración de la planta judicial civil, convirtiendo los juzgados de primera instancia e instrucción en «Tribunales de instancia»: «El establecimiento de los Tribunales de Instancia simplifica el acceso a la Justicia. Existirá un único tribunal asistido por una única organización que le dará soporte, la Oficina judicial, y no existirán ya juzgados con su propia forma de funcionamiento. Esta organización judicial y los mecanismos de interrelación que la ley establece entre el Tribunal de Instancia y la Oficina judicial que le presta apoyo permitirán la corrección de las disfunciones derivadas de las diferentes formas de proceder en aspectos puramente organizativos y procedimentales. Se potencia así la accesibilidad y la confianza de los usuarios y las usuarias en el sistema de Justicia». Esta reforma se deja notar, en varios detalles, en el orden jurisdiccional contencioso. En términos generales, el actual art. 84 de la Ley Orgánica 6/1985, establece que «habrá un Tribunal de Instancia en cada partido judicial, con sede en su capital, de la que tomará su nombre. 2. Los Tribunales de Instancia estarán integrados por una Sección Única, de Civil y de Instrucción [...] Además de las anteriores, los Tribunales de Instancia podrán estar integrados por alguna o varias de las siguientes Secciones: [...] *h)* De lo Contencioso-Administrativo».

Esta reforma, sin embargo, no empece para que el art. 8 LJCA siga regulando los juzgados de lo contencioso-administrativo, y el art. 9 LJCA, los juzgados centrales de lo contencioso administrativo, quizá porque se refiere fundamentalmente a la organización de la oficina judicial. Resulta desconcertante, sin embargo, contrastar estos preceptos, plenamente vigentes, con el actual art. 93 LOPJ: «1. Con carácter general, en el Tribunal de Instancia con sede en la capital de cada provincia, y con jurisdicción en toda ella, existirá una Sección de lo Contencioso-Administrativo. 2. Cuando el volumen de asuntos lo requiera, se podrán establecer Secciones de lo Contencioso-Administrativo en Tribunales de Instancia que tengan su sede en poblaciones distintas de la capital de provincia, delimitándose en cada caso el ámbito territorial de su jurisdicción. 3. También podrán

crearse excepcionalmente Secciones de lo Contencioso-Administrativo que extiendan su jurisdicción a más de una provincia dentro de la misma comunidad autónoma. 4. Las Secciones de lo Contencioso-Administrativo conocerán, en primera o única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos que expresamente les atribuya la ley. 5. También les corresponde autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la entidad pública competente en la materia. 6. A dichas Secciones les compete igualmente la autorización para la entrada en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos, que haya sido acordada por la Administración tributaria en el marco de una actuación o procedimiento de aplicación de los tributos aún con carácter previo a su inicio formal cuando, requiriendo dicho acceso el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición». Es especialmente llamativo el epígrafe 4, en tanto en cuanto no se contempla en la LJCA competencia alguna para esta «Sección». Cabe entender que la competencia que el art. 93 LOPJ atribuye a la citada «Sección de lo Contencioso-Administrativo» equivale a la que la LJCA atribuye a su vez al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, pero no es una respuesta obvia.

Precisamente de forma equivalente, el legislador orgánico de la Ley Orgánica 1/2025 ha introducido también en el art. 95 LOPJ la figura del Tribunal Central de Instancia: «En la Villa de Madrid y con jurisdicción en todo el territorio nacional existirá un Tribunal Central de Instancia, que contará con las siguientes Secciones: [...] *e)* Sección de lo Contencioso-Administrativo, que conocerá, en primera o única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra disposiciones y actos emanados de autoridades, organismos, órganos y entidades públicas con competencia en todo el territorio nacional, en los términos que la ley establezca. Corresponde también a la Sección de lo Contencioso-Administrativo autorizar, mediante auto, la cesión de los datos que permitan la identificación a que se refiere el art. 8.2 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, la ejecución material de las resoluciones adoptadas por el órgano competente para que se interrumpa la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos que vulneran la propiedad intelectual, en aplicación de la citada Ley 34/2002, de 11 de julio, así como la limitación al acceso de los destinatarios al servicio intermediario prevista en el art. 51.2.*b)* del Reglamento (UE) 2022/2065, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE. Igualmente conocerá la Sección de lo Contencioso-Administrativo del procedimiento previsto en el art. 12 bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Corresponde a la Sección de lo Contencioso-Administrativo autorizar, mediante auto, el requerimiento de información por parte de la Agencia Española de Protección de Datos y otras autoridades administrativas independientes de ámbito estatal a los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y de los prestadores de servicios de la sociedad de

la información, cuando ello sea necesario de acuerdo con la legislación específica». De nuevo, la LJCA no ha sido modificada, pero la figura a la que puede asimilarse esta Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia es, sin duda, la del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo del art. 9 LJCA.

Hay además reglas relevantes en el art. 329.2 y 5 sobre la resolución de los concursos para la provisión de plazas en las secciones de lo contencioso administrativo, tanto de los Tribunales de Instancia como del Tribunal Central de Instancia.

Lo que sí que ha sido llevado a la LJCA es la reforma del apartado 11.1.*a)* de la misma norma, que determina la competencia general de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En este caso, el cambio se ha operado para especificar que la competencia para resolver de los recursos contencioso-administrativos frente a las resoluciones de los Ministros corresponde a este órgano, incluso cuando vengan precedidas de un acuerdo del Consejo de Ministros: «*a)* De los recursos que se deduzcan en relación con las disposiciones generales y los actos de los ministros, aun cuando se adopten previo informe o acuerdo del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno». A esta norma, además, le resulta aplicable el régimen transitorio de la DT 9.ª5 de la Ley Orgánica 1/2025, en virtud de la cual «la modificación del apartado 1 del art. 11 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, será de aplicación a los recursos contencioso-administrativos que se interpondrán a partir de la entrada en vigor de esta ley», lo cual se ha producido «a los tres meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*», es decir, el día 3 de abril de 2025.

Como ya estamos acostumbrados a que ocurra en reformas anteriores, el legislador ha vuelto a ampliar el espectro objetivo de la legitimación procesal del art. 19 LJCA, de nuevo añadiendo un nuevo inciso que, fundamentalmente, reconoce la legitimación procesal contencioso-administrativa de organizaciones concretas en representación de intereses que les son cada vez menos claramente propios. En este caso se añade una letra *k)* al apartado 1, con efectos desde el 3 de abril de 2025, con el siguiente contenido: «1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo [...] *k)* Los sindicatos estarán también legitimados para actuar, en nombre interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice, en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación». No hace falta elucubrar mucho para concluir que esta modificación responde a un interés concreto y, posiblemente, a diversas inadmisiones de recursos contencioso-administrativos por no reconocerse la legitimación de los sindicatos de funcionarios para actuar en nombre de sus afiliados. La norma descarga al sindicato de toda consecuencia jurídica de la acción, norma que por cierto no parece precisamente procesal ni circunscrita a un problema de legitimación contencioso-administrativa. La proliferación casi anual en el último lustro de modificaciones en el art. 19 LJCA seguramente no hace más que reflejar la insatisfactoria situación del reconocimiento jurisprudencial de la legitimación procesal contenciosa, pero no puede resolverse este problema respondiendo legislativamente al

interés de cada grupo cuya actividad jurídica implica acceder al recurso contencioso-administrativo, salvo que queramos enfrentarnos a una lista interminable de legitimados en las próximas reformas, como si fuera un privilegio que hay que arrancarle al legislador negociando en colectividades de interés, mientras la jurisprudencia sigue castigando muy restrictivamente la legitimación genuina del art. 19.1.*a)* LJCA, es decir, la fundada en derecho subjetivo o interés legítimo. Nadie duda de que la legitimación procesal contencioso-administrativa debe estar restringida, pero no ya por razones pragmáticas de volumen de recursos, sino porque el parámetro de control de la actuación administrativa no es solo su sometimiento a la legalidad, sino la afectación a derechos subjetivos e intereses legítimos. Dicho de otro modo, no puede obviarse que cada actuación administrativa no solo aplica la ley, sino que constituye situaciones jurídicas nuevas que dan lugar a derechos subjetivos e intereses legítimos que pueden ser muy diferentes y hasta contradictorios entre sí, lo que justifica que, para contender frente a los derechos subjetivos e intereses legítimos ya constituidos por la actuación administrativa, haya que oponer otro derecho subjetivo o interés legítimo dañado en la esfera patrimonial del recurrente. Pero es en sede del derecho subjetivo e interés legítimo individual, es decir, del art. 19.1.*a)* LJCA, donde debe reflexionarse sobre la extensión o no de la legitimación procesal.

Correspondientemente con la norma anterior, el legislador ha recogido que en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo del art. 45 LJCA, el recurrente tendrá que aportar «el documento o documentos que acrediten la afiliación de dicho personal y la existencia de comunicación por el sindicato al afiliado de la voluntad de iniciar el proceso, así como la autorización expresa del afiliado al sindicato para dicha iniciación».

A lo anecdótico pertenece la modificación del art. 74.8 LJCA, donde uno de los vestigios que quedaban del Secretario Judicial se transforma ya en Letrado de la Administración de Justicia, cambio que se produjo en una reforma anterior de la que ya dimos cuenta en una edición anterior de este mismo informe y que constituye, por tanto, una enmienda de una elisión de reformas anteriores. Quedan, de hecho, numerosas referencias.

En realidad, lo que más ha interesado al legislador en esta reforma ha sido el procedimiento abreviado, siempre con el objetivo de que cumpla con su finalidad de constituir una tutela jurisdiccional rápida y eficaz. Por el camino, sin embargo, ha incurrido en algunas contradicciones. Por un lado, la estrategia inicial del legislador se ha basado en convertir la audiencia, en el seno de este procedimiento, en la excepción: «En el ámbito del proceso contencioso-administrativo, también se aborda la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con el objeto, en línea con el general de la presente ley, y de las reformas ya introducidas, de introducir las medidas de agilización procesal necesarias para ofrecer a juzgados y tribunales de ese orden los instrumentos procesales óptimos para facilitar y hacer más ágil tanto la tramitación de los pleitos como su resolución, sin merma de las garantías

del justiciable. Con tal finalidad se modifica la regulación del procedimiento abreviado sin vista que introdujo la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Los riesgos de demora que se anunciaban en su exposición de motivos, y que se pretendieron evitar con tal reforma, siguen produciéndose en la actualidad, pues no son excepcionales los casos en que, pese a renunciarse a la vista en el recurso, la misma se celebra por la sola solicitud de la parte demandada y a los únicos efectos de formular su contestación a la demanda en el acto de la vista, dilatando muchos meses la resolución del pleito atendida la gran sobrecarga que padecen las agendas de señalamientos de los Juzgados. De ahí la conveniencia de exigir que la solicitud de vista por la parte demandada quede sustentada sobre argumentos que permitan al órgano jurisdiccional apreciar la conveniencia de la celebración de ese trámite. No se trata de que el órgano jurisdiccional anticipe en el auto la decisión sobre el recibimiento del pleito a prueba, ni tampoco sobre la pertinencia de las diligencias probatorias indicadas en la solicitud, sino únicamente de que, valorando lo argumentado, pueda tomar conocimiento sobre la necesidad procesal del trámite de vista».

Los anteriores propósitos han tenido una expresión terminante y clara en la reforma del art. 78.3 LJCA, que ha adoptado el siguiente contenido, restrictivo de la petición de vista por la parte demandada, pero también exigiendo a la parte demandante que en la demanda solicite ya la prueba a practicar, sin perjuicio de su admisión o inadmisión por el juez en el acto de la vista: «Si en la demanda se solicitasen diligencias de preparación de la prueba a practicar en juicio, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia acordará lo que corresponda para posibilitar su práctica, sin perjuicio de lo que el juez o tribunal decida sobre su admisión o inadmisión en el acto del juicio. En el señalamiento de las vistas atenderá a los criterios establecidos en el art. 182 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. No obstante, si el actor pide por otrosí en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba ni tampoco de vista, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia dará traslado de la misma a las partes demandadas para que la contesten en el plazo de veinte días, con el apercibimiento a que se refiere el apartado 1 del art. 54. Una vez contestada la demanda, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia procederán de acuerdo con lo dispuesto en el art. 57, declarando concluso el pleito, salvo que el juez o la jueza hagan uso de la facultad que le atribuye el art. 61. Dentro de los diez primeros días del plazo para contestar la demanda, las partes demandadas podrán solicitar que se celebre la vista, argumentando a tal fin en qué hechos existe disconformidad y qué medios de prueba, distintos de los ya obrantes en actuaciones, habrían de ser practicados para despejar esa disconformidad. El juez o la jueza decidirá sobre dicha solicitud mediante auto. El auto que acuerde la celebración de vista no será recurrible y, tras su notificación, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia citarán a las partes al acto conforme a lo previsto en el párrafo segundo de este apartado. El auto que rechace la celebración de vista dispondrá, además, que se conteste la demanda en el plazo que reste y contra el mismo podrá interponerse recurso de reposición. Presentada la contestación se abrirá un trámite de conclusiones, por plazo de cinco días sucesivos, si la parte actora lo hubiese solicitado en su demanda». De los

varios aspectos destacables de este precepto, además de la supresión de la automaticidad en la celebración de la vista cuando es solicitada por la Administración, destaca también que, en caso de que el Juez acuerde no celebrar la vista, lo hará por auto susceptible de recurso de reposición, y dará lugar a un trámite de conclusiones hasta ahora desconocido en el procedimiento abreviado.

En cuanto al recibimiento a prueba, se aclara que la prueba será propuesta por las partes en el acto de la vista, de manera que en el propio acto el juez resolverá lo procedente, y si entendiere que la prueba no es susceptible de ser practicada, siempre y cuando no se deba a mala fe de la parte proponente, suspenderá su práctica, emplazando a las partes a una fecha posterior, ex art. 78.18: «Si el juez o la jueza estimase que alguna prueba relevante no puede practicarse en la vista, sin mala fe por parte de quien tuviera la carga de aportarla, la suspenderá, señalando el letrado o la letrada de la Administración de Justicia competente, en el acto y sin necesidad de nueva notificación, el lugar, día y hora en que deba reanudarse. Si no hubiera asistido a la vista, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia efectuarán nuevo señalamiento en el día hábil siguiente a aquel en que se hubiera acordado la suspensión».

La otra gran medida legislativa para asegurar la celeridad del procedimiento, que refuerza además su oralidad —en el caso, que será ya menos habitual, de que se celebre vista— es la introducción en su seno de la posibilidad para el juez de dictar una sentencia *in voce*. Así, nos dice el legislador que: «Ya en lo que respecta a la fase de resolución, en el ámbito del procedimiento abreviado se introduce la posibilidad de que el juez o la jueza pueda, si así lo estima procedente atendidas las concretas circunstancias del caso que se somete a su enjuiciamiento, dictar sentencia oral. Tal facultad que se ofrece al órgano jurisdiccional guarda coherencia con la esencia de este procedimiento, que, se ha de recordar, se sustenta en el principio de oralidad, y conllevará, sin duda, una agilización de la decisión en los casos en que se opte por su empleo. Pero este efecto no debe ser entendido como una merma de la calidad de la justicia que se impartirá a través de esta clase de sentencias, pues, amén de que la posibilidad de resolver oralmente un recurso no es una novedad en el ámbito del procedimiento contencioso-administrativo, encontrándose ya prevista en el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado, la remisión expresa que se hace al texto del art. 210 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, cuya reforma también se acomete en esta ley, garantiza que estas sentencias orales deban expresar no solo las pretensiones de las partes, las pruebas propuestas y practicadas y, en su caso, los hechos probados, sino también las razones y fundamentos legales del fallo que haya de dictarse. Con ello, se preserva que, a través de ellas, se imparta una correcta administración de justicia y se garantiza el cumplimiento de la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones judiciales consagrada en el art. 120 del texto constitucional y, en última instancia, la posibilidad de control de la resolución por los tribunales superiores, en los casos en que sea susceptible de recurso». Normativamente, el resultado es el art. 78.20 LJCA: «El juez o la jueza dictarán sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista. No obstante, la sentencia se podrá dictar oralmente al concluir dicho acto con los requisitos de forma y consecuencias previstas

en los apartados 3 y 4 del art. 210 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y pronunciando su fallo de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 68 a 71 de la presente ley». Es relevante aquí tener en cuenta también el juego de la DT 9.ª en su apartado 6, pues introduce una regla de transitoriedad propia: «La modificación del apartado 20 del art. 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, será de aplicación a los recursos contencioso-administrativos tramitados por el procedimiento abreviado en los que no se haya celebrado vista a la entrada en vigor de esta ley».

## 2.2. Jurisprudencia destacada

### *2.2.1. Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales*

La *STS 264/2024, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 19 de febrero, rec. cas. 5253/2021, ponente: Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo*, resuelve un recurso de casación que tenía por objeto determinar si cuenta con una justificación objetiva, suficiente y razonable la denegación del acceso a la financiación pública de un fármaco, en condiciones de equidad e igualdad, sobre la base de que pesa sobre la parte recurrente la carga de acreditar las circunstancias individualizadas de otros pacientes beneficiados de la autorización del medicamento. Este caso ha dado lugar a una importante resolución del TS en el que convergen varios problemas distintos, incluido el derecho a la igualdad y el juego de la carga de la prueba tanto en el procedimiento administrativo como, en lo que aquí nos interesa, en el proceso contencioso-administrativo, así como la posición del procedimiento especial para la protección de los derechos como mecanismo de tutela sobre el que habrá que añadir algún comentario final.

La pretensión de la recurrente consistía en solicitar que se dictara sentencia anulando la Sentencia recurrida del TSJ de Cataluña de 13 de abril de 2021, estimando el recurso contencioso-administrativo conforme al fallo de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en primera instancia. El fundamento de esta pretensión sustantiva consistía en que se declarara la vulneración del derecho de igualdad consagrado en el art. 14 CE del hijo menor de la recurrente, y que se tramitara por parte del centro hospitalario correspondiente la solicitud de acceso individualizado al tratamiento con un medicamento no aprobado en España, el atalureno, a través de la vía del art. 18 del Real Decreto 1015/2009, de 19 de junio, por el que se regula la disponibilidad de medicamentos en situaciones especiales.

La recurrente era madre de un niño sobre cuya salud advierte el TS que «no está en discusión el carácter extraordinario de la situación médica del paciente como consecuencia de la grave enfermedad rara que padece desde muy corta edad». Tomando este punto de partida, la madre del niño había solicitado una petición de tratamiento al servicio de farmacia del hospital correspondiente el 15 de enero de 2019, reiterándola el 29 del mismo mes y año. A esa petición acompañaba una certificación emitida por una asociación

privada que acreditaba que había en ese momento en España una treintena de pacientes sometidos al mismo tratamiento. El 21 de febrero de 2019 la comisión de evaluación de medicamentos en condiciones especiales del hospital, tras revisar su primera decisión y evaluar los nuevos datos existentes y la información de la Agencia Española del Medicamento (AEM), se posicionó en contra de la aprobación del tratamiento. Finalmente, la solicitud de autorización del tratamiento no fue tramitada.

Frente a este silencio recurrió la demandante por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, fundando su pretensión en la vulneración del derecho a la igualdad, en la medida en que a su hijo no se le había autorizado a seguir un tratamiento ya aprobado para varias decenas más de pacientes en España (no, por cierto y como decía alguna resolución del ámbito autonómico, en el «Estado español», pues no nos consta que se suministrara el medicamento a ningún funcionario), de manera que por más que el medicamento no haya sido aprobado en nuestro país, sí que se han otorgado autorizaciones individuales para su suministro por parte de hospitales públicos. La demandante ve reconocido su derecho de igualdad en esta primera instancia, mediante una sentencia que ordena que se tramite la solicitud conforme al procedimiento contemplado en el art. 18 del Real Decreto 1015/2009, cuya competencia para resolver, no se olvide y como luego recuerda el TS, se residencia en la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, de manera que lo que se impugna desde el primer momento es el silencio administrativo negativo en ausencia del acto de trámite favorable que la solicitante pretendía.

En todo caso, razonablemente, aquí debió quedar zanjada la cuestión. De ahí que resulte difícil comprender la apelación de la Administración autonómica y el apoyo que recibe del Ministerio Fiscal, cuya competencia por cierto en el procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales no está enfocada precisamente en la defensa de la Administración. La apelación va a fundarse en dos argumentos principalmente sobre la configuración constitucional del derecho a la igualdad. En virtud del primero, una consolidada jurisprudencia constitucional establece que no corresponde tratar igual dos situaciones desiguales, y se alude en este caso a la complejidad particular del cuadro médico del niño, incluso en el contexto de la enfermedad que padece. En virtud del segundo, se arguye que es la parte demandante la que tiene la carga de la prueba de la eficacia del medicamento que se pretende aprobar, entendiéndose que no se ha probado este extremo suficientemente por parte de la actora. Sorprendentemente, el TSJ de Cataluña asume estos argumentos, anulando la sentencia de primera instancia y declarando conforme a Derecho la ausencia de tramitación del expediente correspondiente ante la Agencia Española del Medicamento.

En casación, el TS aclara la suma de errores interpretativos del derecho fundamental a la igualdad en que ha incurrido la Sala de instancia. En primer lugar, el TS recuerda que, como es obvio, el juicio de diferenciación constituye una excepción a la regla general de igualdad, lo que evidentemente implica que tendrá que venir respaldado por una argumentación reforzada que justifique la razonabilidad del criterio de discriminación

(en este caso, entre otros pacientes que sí reciben el medicamento y el solicitante). En palabras del órgano jurisdiccional supremo, «el juicio de irrazonabilidad deberá ser realizado inexcusablemente en cada caso, en el análisis concreto del alcance discriminatorio de las condiciones o circunstancias personales o sociales que pueden ser tomadas en consideración como factor de diferenciación» y advierte: «Hay que indicar que si bien la salud no aparece citada expresamente en el art. 14 de la Constitución como causa de prohibición de discriminación, las partes en litigio nunca han cuestionado tal posibilidad» (FJ 8.º).

Pero el argumento menos comprensible es la carga de la prueba que se atribuye a la demandante por la Administración. La doctrina constitucional en la que el TSJ fundamenta su sentencia se refiere, genéricamente, a relaciones entre particulares, sin que sea sin más extrapolable a la situación de desigualdad entre el ciudadano y la Administración. Pero tampoco ha sido correctamente aplicada, sencillamente porque es erróneo concluir que a la demandante le incumbe probar algo que, en realidad, corresponde precisamente valorar al órgano administrativo. Lo lógico es entender que la solicitud se debe limitar informar al órgano especializado de la existencia de casos aparentemente similares, lo que por sí solo justifica la toma en consideración de la aprobación del medicamento en su caso. Pero la demandante no viene obligada por la ley a dar resuelta la justificación técnica que precisamente el órgano mismo debe evaluar.

La clave para entender esto está en la conexión entre la excepcionalidad motivada de la discriminación y su relación con la carga de la prueba. A este respecto, recuerda el TS que «por la particular relación existente entre la carga de la prueba y la diferenciación discriminatoria, conviene traer a colación la STC 81/1982, de 21 de diciembre, —FJ 2.º—, cuando argumenta que: "También resulta que en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula general de igualdad del art. 14 CE, al venir dado el factor diferencial por uno de los típicos que el art. 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones"» y sigue, ya en el siguiente FJ 9.º, afirmando que «en función de todo ello afirmamos que en el caso de autos la sentencia recurrida en casación incurre en la vulneración del principio de no discriminación, que alcanza a la salud como derecho constitucionalmente reconocido por el art. 43 de la Constitución [...] Comenzaremos por poner de manifiesto que en la previsión del art. 18 del Real Decreto 1015/2001 sobre las autorizaciones excepcionales de medicamentos, la competencia para decidir sobre la autorización se atribuye a la AEMPS y no a la dirección del centro hospitalario ni al servicio de salud autonómico correspondiente. En el caso de autos la decisión fue de no tramitar la solicitud y fue adoptada por el centro sanitario, a través de su comisión de evaluación de medicamentos en condiciones especiales. [...] esa decisión administrativa se adoptó en base a dos tipos de razones: 1.ª) se trataba de un medicamento excluido de la financiación pública en España y, por tanto, de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud; 2.ª) no ha quedado acreditada la discriminación en el acceso

al tratamiento, referida la comparación al ámbito exclusivo de la comunidad autónoma de Cataluña, puesto (*sic*) los cuatro casos admitidos al tratamiento presentan notables diferencias con el del paciente solicitante. La Sala Territorial asumió estos dos argumentos. [...]. Admite así una diferencia de trato justificada que excluye la prohibición de discriminación. Al actuar de esta manera no dio relevancia suficiente a que la parte recurrente desarrolló una actividad alegatoria suficientemente precisa y concreta en torno a los indicios de la existencia de discriminación, cuando identificó una "población diana" con la suficiente precisión pues alcanzaba tanto al número de casos de la misma enfermedad que estaban siendo tratados con cargo a fondos públicos con una autorización excepcional igual a la pretendida, como a los centros hospitalarios donde la recibían y su ámbito territorial autonómico».

El TS concluye que «la solicitud del acceso a la financiación pública de un fármaco a través de una autorización excepcional del art. 18 del Real Decreto 1015/2009 no permite que quien postula su tramitación pueda ser discriminado con la imposición de una carga probatoria de indicios que alcance incluso a las circunstancias individualizadas de otros pacientes beneficiarios de la misma autorización excepcional en el Sistema Nacional de Salud» y casa la sentencia recurrida.

Es inevitable hacer una reflexión aquí sobre el papel que ha jugado el procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales. En primera instancia, la tutela sumaria parece que funcionó relativamente, con una sentencia que entendió bien el problema del juego del derecho de igualdad. Su fecha, de 28 de mayo de 2020, y aún a pesar de las complejas circunstancias en que se dicta, resulta razonable, pues al parecer el recurso se interpuso en noviembre de 2019. Pero, en todo caso, lo que no se comprende bien es el motivo del recurso de apelación de la Administración autonómica frente a esta resolución, que solo obliga al hospital a tramitar la petición ante la Agencia Española del Medicamento conforme al reglamento correspondiente, ni se entiende tampoco el papel del Ministerio Fiscal apoyando esta apelación. El TS, en este caso ya casi cinco años después, ha restablecido la eficacia del procedimiento especial, pero su frustración en una etapa intermedia resulta preocupante.

#### *2.2.2. Incompetencia contencioso-administrativa sobre la cuota de incorporación a comunidades de regantes*

La *STS 504/2024, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 20 de marzo, rec. cas. 7203/2022, ponente: Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat*, resuelve una cuestión casacional consistente en interpretar el art. 1 LJCA, en relación con el art. 82 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, a fin de determinar si cabe impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa un acto de fijación de cuotas de incorporación a una Comunidad de Regantes.

Se trata de una cuestión recurrente en la doctrina del TS que, sin embargo, necesitaba de una aclaración. La parte demandante impugnó un Acuerdo de la Junta

de Gobierno de la Comunidad de Regantes de noviembre de 2018, por la que se requería para regularizar una determinada superficie de hanegadas y se instaba a la parte a proceder al ingreso de la cuota de incorporación. El TS cuenta ya con una jurisprudencia consolidada en este sentido, según la cual: «En la Sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2005, resolviendo el recurso de casación en interés de Ley 103/2002, en relación con el carácter de las Comunidades de Regantes de Corporaciones de Derecho Público, dijimos: "Efectivamente, según establece el art. 74.1 de la citada Ley de Aguas las Comunidades de Usuarios tienen el carácter de Corporaciones de Derecho Público, adscritas a los Organismos de Cuenca, pero tal consideración es mera consecuencia de su origen, que está en la ley, a diferencia de lo que acontece con las asociaciones y las sociedades en general, que nacen por un acuerdo de sus miembros. Tal consideración, sin embargo, se presenta como insuficiente para acudir legítimamente a este recurso, que por otro lado no está concebido en defensa de los intereses de los usuarios, que son claramente intereses privados. Por ello, la mencionadas Comunidades de Usuarios están legitimadas para interponer el recurso de casación en interés de la ley cuando lo que intentan rebatir es el correcto ejercicio de aquellas funciones públicas que les han sido atribuidas por el ordenamiento o delegadas expresamente por la Administración, para el buen orden del aprovechamiento del agua, lo cual no ocurre cuando lo que se discute afecta al cobro de las deudas de la Comunidad por gastos de conservación, limpieza y mejora, contempladas en el núm. 4 del art. 75 de la Ley de Aguas, a pesar de que las mismas graven la finca o industria en cuyo favor se realizaron, y, de que la Comunidad de Usuarios pueda exigir su importe por la vía administrativa de apremio. Con independencia de la naturaleza de tales facultades, lo cierto es que con el ejercicio de las mismas lo que se protege es el patrimonio de la Comunidad de Usuarios, pero no el interés general del aprovechamiento del aguas para lo que fueron constituidas; esto es, la actuación del la Comunidad dirigida al cobro de las deudas de los usuarios, no afectan sino al ámbito estrictamente privado de administración de la Comunidad, sin implicar ejercicio de funciones administrativas conferidas por la ley o delegadas por la Administración pública"». Aplica entonces la doctrina anterior al caso concreto (FJ 3.º).

### *2.2.3. Ausencia de legitimación de asociación para impugnar un Acuerdo del Consejo de Ministros*

La *STS 334/2024, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 28 de febrero, rec. 643/2022, ponente: Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat*, inadmite por falta de legitimación procesal un recurso directo de la Asociación Mediterránea Anticorrupción y por la Transparencia, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022, por el que se aprueba la planificación de la red de transportes de energía eléctrica horizonte 2026. El TS dedica un esfuerzo argumental importante a justificar esta inadmisión, además de resolver por sentencia, lo que ya es significativo.

En suma, recuerda que en virtud del art. 19.1.*b)* LJCA procede reconocer legitimación activa a una asociación cuando se evidencie que existe una relación directa entre los fines de la Asociación y los concretos motivos en que se fundamenta la impugnación del acto administrativo. De entrada, una jurisprudencia del TS ya advierte que un «acuerdo de aprobación de la planificación de la red de transporte de energía eléctrica [...] no es el marco adecuado para el análisis detallado de proyectos concretos, pues la misma y su correspondiente declaración ambiental estratégica se refieren al conjunto de la planificación de la red eléctrica del Estado, sin descender a la definición de trazados y emplazamientos de los proyectos concretos incluidos en la planificación».

Esta tesis resulta aplicable al caso de autos, pues en opinión del TS «debe declararse la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, con base en la aplicación del art. 69.*b)* de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuanto apreciamos que no concurre el presupuesto de interés legítimo establecido en el art. 19.1.*a)* de la citada ley jurisdiccional —que es el título legitimador invocado por la parte recurrente—, ni el interés en defensa de los intereses colectivos afectados a que alude el art. 19.1.*b)* del citado texto legal, que le habilite para entablar la acción procesal con el objeto de que se declare la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado de 22 de marzo de 2022, puesto que el interés que la Asociación aduce como fundamento de las pretensiones deducidas es un interés en defensa de la legalidad, que no puede parificarse ni resulta equiparable con la noción de interés legítimo.

En efecto, cabe poner de relieve que la Asociación recurrente fundamenta su legitimación en una alusión genérica «al control de la arbitrariedad de los poderes públicos», que se vincula a los fines de la Asociación de «preservar y asegurar el cumplimiento de derechos de ciudadanos recogidos en la Constitución Española», invocando, a tal efecto, el derecho de defensa reconocido en el art. 24 de la Constitución, en relación a la prohibición de indefensión, el derecho a la prueba, el derecho a la propiedad privada del art. 33 de la Constitución, el derecho de protección a la salud del art. 43 de la Constitución, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el derecho a disponer de una vivienda diga y los derechos de los consumidores, aduciendo, en el escrito de conclusiones en respuesta a la objeción de la Abogacía del Estado, el derecho a la vida, a la salud y a la integridad física, pero no ha acreditado en que medida de la estimación del recurso contencioso-administrativo se derivaría una posición de ventaja, utilidad o beneficio, material o moral, o la evitación de un perjuicio para la Asociación recurrente».

En suma, esta sentencia es un nuevo recordatorio que nos exige prestar atención sobre una obviedad, que la legitimación procesal contencioso-administrativa está limitada precisamente porque su reconocimiento afecta a derechos subjetivos e intereses distintos de los del propio recurrente, y de ahí que como mínimo este debe hacer valer su propio derecho o interés legítimo concurrente para revisar la legalidad de la decisión administrativa.

### *2.2.4. Segunda instancia en el Derecho administrativo sancionador*

La *STS 1962/2024, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 12 de diciembre, rec. cas. 3456/2021, ponente: Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat*, resuelve un recurso de casación frente a una sentencia de la Audiencia Nacional que inadmitió un recurso de apelación contra una sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo. El objeto del procedimiento contencioso-administrativo fue originalmente la impugnación de una sanción impuesta por una resolución de la Subsecretaria de Economía y Empresa de 22 de enero de 2019 del Ministerio de Economía, que le impuso la multa de 40.000 euros por infracción del art. 77 de la Ley General de Telecomunicaciones, determinándose en el fallo de la sentencia que el importe total de la multa quedaba fijado en 30.000 euros.

Este último dato va a ser el fundamental para entender el objeto del proceso casacional, porque se centra precisamente en la posibilidad o no del recurrente de acceder al recurso de apelación conforme al límite mínimo de 30.001 euros del art. 81.1.*a)* LJCA. La cuestión casacional, en concreto, se plantea a efectos de la exigibilidad de una segunda instancia en materia de sanciones administrativas graves si, en el supuesto de autos, concurrían los requisitos para poder concluir que la sanción impuesta a la recurrente tenía naturaleza penal, y ello de conformidad con los criterios establecidos por el TEDH y el TS.

La sentencia del TS comienza con una extensa reproducción de la sentencia de instancia que, como hemos dicho, se sustancia en una inadmisión del recurso de apelación contencioso-administrativo, lo que evidentemente ya sugiere que se quieren recoger sus argumentos. De hecho, el propio TS añade poco de su propia cosecha a la argumentación de la Sala de instancia.

Asumiendo un punto de vista ciertamente formalista, pero sin duda respaldado jurisprudencialmente, la Sala de instancia y, confirmando su resolución, el TS, afirma que: «La jurisprudencia del TS ha establecido que la interpretación favorable a la admisión de un recurso tiene el límite de que sea legalmente posible su utilización, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva es garantía de todas las partes del proceso, no de una de ellas (STC 109/1987, de 29 de junio), por lo que la Sala no puede forzar la interpretación de las normas al extremo de desconocer los límites que al recurso mismo impone el legislador. Y sin que, como se ha dicho también reiteradamente, se quebrante el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en el art. 24 de la Constitución porque un proceso contencioso-administrativo quede resuelto definitivamente en única instancia [...]. Tanto este principio *pro actione* como el derecho a la tutela judicial efectiva se hallan debidamente salvaguardados, habida cuenta de que las posibles restricciones en el sistema de recursos no son incompatibles con los derechos reconocidos en los arts. 9.3 y 24.1 CE, debiendo tenerse presente, además, que según la doctrina reiterada de la Sala de lo contencioso-administrativo del TS no se quebranta dicho derecho porque un proceso contencioso administrativo quede resuelto en única instancia. En cuanto al prin-

cipio de igualdad o igualdad de armas, no se aprecia su vulneración, pues ambas partes están sometidas a la misma limitación en cuanto a la posibilidad de interponer recurso de apelación en función de los importes litigiosos por imperativo legal».

La argumentación anterior venía reforzada, además, por el hecho de que la sanción no parecía haber afectado de forma contundente la economía de la propia sociedad sancionada, lo que debilitaba sus argumentos sobre la desproporción de la sanción, que además había sido limitada por la propia sentencia del Juzgado a 30.000 euros: «La Sala comprueba igualmente que no consta que se haya impuesto una multa que por su cuantía, tenga efectos económicos significativos sobre la actividad empresarial de la empresa sancionada. Nada se ha alegado en este sentido. La recurrente en la instancia alegó falta de proporcionalidad y arbitrariedad en la imposición de la multa, pero en ninguna de sus alegaciones se recoge referencia alguna a su propia situación patrimonial; no consta que solicitara la medida cautelar de suspensión en vía jurisdiccional, ni alegación de daños y perjuicios por el pago de la multa. No consta, en resumen, un significativo daño patrimonial».

En lo que respecta a la contribución de la doctrina del TEDH al debate, y en particular para aclarar si corresponde o no conforme a su jurisprudencia la doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo, una cuestión como es sabido compleja y muy debatida, el órgano jurisdiccional supremo respalda la tesis de la Audiencia Nacional, explicando que: «Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala considera que la sentencia impugnada no ha infringido los arts. 9.3 y 24 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, tal como ha sido interpretado por el Tribuna Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia de 30 de junio de 2020 (asunto *Saquetti Iglesias*) [...] dado que la sanción impuesta no puede calificarse de grave, asimilable a las sanciones administrativas de naturaleza penal, en la medida que, por su cuantía, no tiene efecto significativo sobre la actividad empresarial de la empresa sancionada [...] cabe recordar que el Pleno de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, en las Sentencias de 25 de noviembre de 2021 (RC 8156/2020) y 20 de diciembre de 2021 (RC 8159/2021), al fijar doctrina acerca de la aplicación de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2020, sobre el derecho de revisión jurisdiccional en segundo grado de las sanciones administrativas graves en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos, parte de la premisa de que las garantías establecidas en el art. 6 y en el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, según una considerada doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, relativa a la "acusación en materia penal" y "el derecho al examen de la declaración de culpabilidad por un órganos jurisdiccional superior", son aplicables al ámbito de las infracciones y sanciones administrativas, cuando, atendiendo a la naturaleza intrínseca de la infracción administrativa, que determina valorar la magnitud del colectivo de personas al que se dirige la norma, los intereses protegidos y la existencia de un objetivo de disuasión y represión, o de la propia gravedad de la sanción, pueda equipararse o asimilarse a una

infracción o a una sanción encuadrables en el Derecho penal. Por ello, no compartimos la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la parte recurrente, que descansa en que la propia regulación del recurso de apelación del art. 81.1.*a)* de su Ley 29/1989, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es incompatible con el art. 24 de la Constitución y con el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio de Derechos Humanos, a la luz de la doctrina fijada por el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que —a su juicio— garantiza el derecho al doble grado de revisión de las sanciones administrativas en términos absolutos».

### *2.2.5. Instrucciones de un Ayuntamiento a los letrados de su servicio jurídico sobre el ejercicio de su facultad de solicitar la suspensión del procedimiento al órgano jurisdiccional si aprecia que el objeto impugnado no es conforme a Derecho*

La *STS 188/2024, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 5 de febrero, rec. cas. 8849/2021, ponente: Sr. D. José Luis Requero Ibáñez*, aborda un precepto pocas veces observado con detenimiento del orden contencioso-administrativo español, pero que merece una mayor atención, el art. 54.2 LJCA. Recordemos el contenido de este precepto, que regula cómo debe actuar el órgano jurisdiccional una vez presentada la demanda dentro del procedimiento ordinario: «2. Si el defensor de la Administración demandada estima que la disposición o actuación administrativa recurrida pudiera no ajustarse a Derecho, podrá solicitar la suspensión del procedimiento por un plazo de veinte días para comunicar su parecer razonado a aquella. El secretario judicial, previa audiencia del demandante, acordará lo procedente».

No hace falta tener mucha imaginación para concebir los malos sueños que semejante precepto puede traer a la Administración. Pues bien, en el supuesto de autos, mediante recurso contencioso-administrativo se impugnó el decreto de la Alcaldía de Barakaldo, de 28 de marzo de 2019, por el que se aprobaron determinadas instrucciones para ser cumplidas por el Servicio de Asesoría Jurídica Municipal del Ayuntamiento de Barakaldo. Entre estas instrucciones, se incluían las que deben cumplir los letrados integrantes del servicio jurídico municipal antes de solicitar la suspensión prevista en el trámite del art. 54.2 LJCA. Según nos informan los antecedentes de hecho de la sentencia, el preámbulo de la norma justifica el decreto porque «en varios recursos contencioso-administrativos, en los que era demandado el ayuntamiento, advirtió que los letrados de su Asesoría Jurídica solicitaban la suspensión del trámite de contestación a la demanda conforme al art. 54.2 LJCA sin antes comunicárselo; además, el escrito de solicitud iba acompañado con un informe sobre las razones para pedir la suspensión con base en la ilegalidad de lo impugnado, razones que así conocían tanto el órgano jurisdiccional como la parte demandante antes que el ayuntamiento» y que «a partir de lo expuesto, en el decreto se acuerdan estos criterios de actuación: 1.º Aprueba las "instrucciones que el Servicio de Asesoría Jurídica Municipal [...] deberá cumplir con carácter previo a la

presentación al Juzgado o Tribunal Superior de Justicia [...] solicitud del suspensión del procedimiento, previsto en el art. 54.2... de la [LJCA]" (punto Primero). 2.º Cuando el defensor "llegue a la consideración de la conveniencia de presentación de la solicitud de suspensión del procedimiento, previsto en el art. 54.2 de la [LJCA] [...] previamente deberá comunicar su parecer a los órganos y servicios municipales promotores del procedimiento en el que haya recaído la actuación municipal:...", y seguidamente los relaciona (punto Segundo). 3.º Añade que "[l] a Alcaldía o el concejal delegado correspondiente, tras los informes que considere oportuno solicitar, valorará la opinión jurídica emitida por los letrados del Servicio de la Asesoría Jurídica Municipal sobre la actuación municipal recurrida, y adoptará las medidas adecuadas para revisarla autorizando al letrado a la solicitud de suspensión del procedimiento, previsto en la Ley procesal, o garantizar la correspondiente defensa jurídica mediante, en su caso, la designación de letrados externos a la Administración Municipal" (punto Tercero). 4.º Y finalmente añade que "[e]n ningún caso los letrados del servicio de Asesoría Jurídica Municipal darán traslado al órgano judicial de informe o cualquier clase de nota sobre sus consideraciones jurídicas sobre la actuación municipal impugnada, cuando se vieran abocados a solicitar la suspensión del procedimiento, previsto en el art. 54.2 de la [LJCA]" (punto Cuarto)». En suma, pleno control del órgano municipal sobre el proceso, sin mucha atención a si estos trámites son compatibles con los plazos de traslado de la demanda del órgano jurisdiccional al letrado municipal.

Las dos sentencias de primera instancia y apelación anularon la norma municipal, con el argumento —que creemos bastante sólido— de que «el decreto impugnado innova el ordenamiento jurídico al introducir un requisito no exigido por el art. 54.2 LJCA; requisito tampoco previsto, por ejemplo, en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, luego afecta directamente a la ordenación del proceso sin que se haya dictado con la cobertura de norma legal habilitante». El ayuntamiento, por el contrario, expone claramente que, en su opinión, los letrados se incardinan en la organización municipal de forma que deben limitarse a defender la posición jurídica del Ayuntamiento, y así «los letrados, como funcionarios públicos, actúan desde la lealtad y la buena fe para la Administración a la que defienden en juicio y no controlan la legalidad de la actuación de la Administración, tareas propias de la Secretaría, la Intervención y la Tesorería».

Lo cierto es que el TS, por el contrario, parece adoptar un punto de vista formalista y circunscribe el problema al Derecho administrativo de organización. La cuestión de interés casacional es doble. En primer lugar, «si existe una relación de subordinación jerárquica entre un ayuntamiento y los letrados de su servicio jurídico a efectos de su actuación contenciosa; un pronunciamiento casacional en buena medida innecesario porque, en puridad, no se ha negado en autos que haya tal relación». En segundo lugar, «exige que nos pronunciemos sobre un aspecto concreto: si un ayuntamiento puede dictar una instrucción ordenando cómo deben los letrados municipales ejercer la facultad de su defensor de interesar la suspensión del procedimiento judicial y que regula el art. 54.2 LJCA ya transcrito. Tal facultad tiene por fin obtener la suspensión del trámite

de contestación a la demanda si es que ese defensor, desde su pericia y autonomía profesional y funcional, cuestiona la legalidad de lo impugnado, razón por la que solicita del órgano judicial esa suspensión para plantear su parecer a la Administración a la que defiende. 6. Este precepto regula una incidencia procedimental que se desenvuelve en la lógica del allanamiento, pues la duda o convicción del defensor de la Administración sobre la ilegalidad de lo impugnado puede desembocar en esa forma anormal de terminación del proceso. Que deba plantearlo a la Administración evidencia que es la parte, no su defensor, quien dispone de la pretensión con el resultado de allanarse y no oponerse a la pretensión del demandante, o bien mantener la oposición y pretender su desestimación. Así se deduce del art. 75.1 LJCA en relación con el art. 74.2: el letrado no puede allanarse sin autorización de su defendido, la Administración, que es quien dispone de la pretensión. 7. En el contencioso-administrativo el defensor de la Administración no solo actúa conforme a las reglas generales del ejercicio de la abogacía, sino con sujeción a un régimen funcionarial, tanto en lo orgánico o estatutario como en lo funcional. Es en ese ámbito funcional, que no procesal, en el que tiene cabida que la Administración se dirija a los funcionarios que integran sus servicios jurídicos impartiéndoles órdenes o instrucciones sobre cómo deben ejercer la facultad procesal que le otorga el art. 54.2 LJCA. Esto no deja de ser sino la traslación a ese ámbito de la obligación que tiene todo abogado de informar sobre la viabilidad del asunto y del correlativo derecho del defendido a ser informado. Si exigir esa información al abogado es un derecho del cliente, tratándose de una Administración hay que entender que está facultada para exigirlo e impartir instrucciones sobre cómo hacerlo. 8. Conforme a lo expuesto, y a los efectos del art. 93.1 LJCA, respecto de las dos cuestiones de interés casacional declaramos lo que sigue: 1.º Para actuaciones contenciosas, los letrados integrantes de un servicio jurídico municipal actúan conforme a las reglas del ejercicio de la abogacía y, como funcionarios, con sujeción al principio de jerarquía, subordinados al ayuntamiento para el que prestan sus servicios, debiendo desempeñar esas funciones con sujeción a los principios de actuación, éticos, de conducta y a los deberes que prevé el EBEP y conforme a los criterios de actuación profesional que fije esa Administración. 2.º Como consecuencia, el ayuntamiento al que defienden puede dictar instrucciones u órdenes de servicio que ordenen la actuación de esos servicios jurídicos para ejercer la facultad que les concede el art. 54.2 LJCA. Esta ordenación no es de naturaleza procesal sino de régimen organizativo o interno». Queda, por tanto, descartada una pretendida posición del letrado de la Administración como defensor de la legalidad.

### *2.2.6. Sobre la admisibilidad del informe del funcionario responsable de las obras objeto de litigio como informe pericial*

La *STS 1902/2024, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 28 de noviembre, rec. cas. 119/2023, ponente: Sr. D. Fernando Román García*, aborda de nuevo el problema de la valoración de los informes de funcionarios que han sido tomados en consideración en el procedimiento administrativo que ha dado lugar a la resolución impugnada como informes

periciales en el proceso contencioso-administrativo que la revisa. Un año más, la valoración de periciales de funcionarios está en el candelero jurisprudencial como un asunto sobresaliente.

En este caso, un ayuntamiento interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución de 22 de octubre de 2019 de la directora general de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León, por la que se le hizo entrega de las obras de adecuación y mejora de una infraestructura rural en su término municipal, transmitiendo su dominio al ayuntamiento recurrente. Habiéndose estimado el recurso en primera instancia, la condena a la Administración autonómica consistía en la subsanación y reparación de las deficiencias denunciadas por la recurrente en el informe que acompañaba la demanda y que se individualizaban en el informe pericial del perito de la parte actora.

Frente a esta sentencia interpone la Administración autonómica recurso de casación apoyándose en el informe redactado por don Gregorio, ingeniero agrónomo de la Consejería de Agricultura y Ganadería, autor del proyecto técnico y director facultativo de la obra, aportado con la contestación a la demanda. Para el ayuntamiento, inicialmente exitoso recurrente y luego ya como parte recurrida en casación, «de lo que realmente se trata en este trámite casacional no es de si un técnico al servicio de la Administración pública puede intervenir como perito en un procedimiento judicial (cuestión abordada y resuelta en sentido afirmativo por el Supremo en reiteradas ocasiones) sino de si un técnico de la Administración puede intervenir como perito de su propio trabajo».

Aunque el TSJ se oponía a esta consecuencia, el TS disiente. Por el contrario, reitera que, conforme a su doctrina vigente, «este razonamiento de la Sala de instancia no se ajusta a la doctrina que esta Sala ha establecido en la STS núm. 202/2022, antes mencionada. Conforme a esta doctrina, no existe obstáculo legal para que el funcionario de la Administración demandada, autor del informe técnico en que basó aquella la decisión controvertida, pueda ser citado como perito en sede judicial si posee —como es el caso— los conocimientos especializados necesarios para la acreditación de los hechos o circunstancias relevantes en el asunto, y ello con independencia del resultado de la valoración que de tal prueba pueda hacer luego el tribunal. Y es que no se trata de que con la admisión de esa pericial se convierta el referido funcionario en perito de su propio informe, sino de que este pueda, en sede judicial, ser sometido a ratificación y a contradicción por las partes y por el propio tribunal, en las mismas condiciones que el dictamen emitido por la perito de la parte contraria».

### *2.2.7. Legitimación de un accionista minoritario para impugnar la aprobación de una OPA voluntaria*

El *ATS, Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 10 de abril de 2024, rec. cas. 1794/2024, ponente: Sr. D. Eduardo Calvo Rojas*, admite un recurso de casación que tiene por objeto, en las propias palabras del TS, lo siguiente: «La cuestión que presenta interés casacional objetivo

para la formación de jurisprudencia consiste en interpretar los arts. 19.1.*a)* y 69.*b)* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa a fin de determinar si el titular de las acciones ostenta legitimación activa para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa la aprobación de una OPA voluntaria pese haber adquirido las acciones con posterioridad a su anuncio y con independencia del número de acciones que ostente».

El caso trae causa de una SAN de 20 de diciembre de 2022 declarando la inadmisión del recurso contencioso-administrativo núm. 2171/2020, interpuesto contra: i) la Resolución de 29 de julio de 2020 de la CNMV, por la que se acordó autorizar la Oferta Pública Voluntaria formulada por LORCA sobre el total de las acciones de MASMOVIL, y ii) la Resolución de 29 de septiembre de 2020, dictada también por la CNMV, que desestimó el recurso potestativo de reposición interpuesto. La recurrente en el caso adquiere 198 acciones de la empresa objeto de la OPA tras su anuncio, que especificaba sus circunstancias esenciales y proclamaba la intención de exclusión de los correspondientes valores de la negociación bursátil. Es en este contexto donde según la Sala no puede obviarse el muy escaso número de acciones que adquiere la actora, su conocimiento de las circunstancias esenciales de la opa que le permitían valorar el riesgo que asumía con dicha compra, y el escaso o nulo beneficio que podría obtener de una eventual sentencia estimatoria dada la inviabilidad, al tratarse de una opa voluntaria, de la pretensión de recálculo que se contiene en el suplico de la demanda, cuyo conjunto de factores llevan a concluir que el interés de la demandante no es real, efectivo y legítimo para erigirse como parte recurrente en el actual proceso. En suma, concurre a juicio de la Sala la causa de inadmisibilidad del recurso prevista en el art. 69.*b)* LJCA. Será de sumo interés comprobar cómo resuelve el TS el problema de la legitimación procesal de este recurrente.

### 2.3. Contribuciones doctrinales

La preocupación por la jurisdicción contencioso-administrativa no se detiene y la materia ha suscitado un continuo debate doctrinal a lo largo del año 2024. Los temas que preocupan son diversos, pero destaca este año un enfoque comparado que singulariza las aportaciones doctrinales de este año. Precisamente la influencia del modelo norteamericano en la casación de origen francés en el contencioso-administrativo ha sido puesta en cuestión por el profesor T. R. Fernández Rodríguez, «El recurso de amparo constitucional y el recurso de casación contencioso-administrativo: la atracción fatal del «certiorari» norteamericano», *Revista de Administración Pública*, núm. 223, 2024, pp. 141-168. Menos discusión suscita, obviamente, la influencia del Derecho Europeo, pero los conflictos entre el Derecho comunitario y el nacional persisten como tema de debate irresuelto, no solo en España, así en F. Costagliola, «La cosa juzgada y los pronunciamientos sobrevenidos del TJUE. ¿Un conflicto irresoluble? (Análisis de los remedios disponibles frente a la *res iudicata* anticomunitaria en el Derecho italiano)»,

*Revista de Administración Pública*, núm. 224, 2024, pp. 95-127. La propia naturaleza de la jurisdicción contencioso-administrativa permanece como un tema de reflexión abierto, y así hemos podido leer el estudio de L. M. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, «El interés general: ¿alfa y omega de la justicia administrativa?», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 13-27. No faltan recensiones de obras que apuntan también a esta revisión de los fundamentos, así F. GARCÍA RUBIO, «La jurisdicción contencioso administrativa ante la encrucijada de su reforma», *Revista de Administración Pública*, núm. 223, 2024, pp. 386-390. Igualmente, los mecanismos de recurso clásicos no pocas veces viven una segunda vuelta de tuerca, y así surgen análisis finos que siguen demostrando la abundancia de ángulos opacos en nuestro orden jurisdiccional contencioso, así en M. REBOLLO PUIG, «Impugnación indirecta de actos consentidos», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 29-67.

Las reformas de la LJCA del año 2023, de las que ya dimos cuenta en el Informe del año correspondiente, suscitan debate doctrinal, como puede verse en el trabajo de M. J. ALONSO MAS, «Luces y sombras de la reforma express de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa (pleito testigo y regulación de la casación)», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024, y en los de F. J. BAUZÁ MARTORELL, «Modificación del art. 112.2.º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el art. 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa», en J. C. FERNÁNDEZ ROZAS y F. RUIZ RISUEÑO (coords.), *Arbitraje y sector público: Libro conmemorativo del 35 aniversario de la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje (CIMA)*, vol. 1, 2024 [Arbitraje y sector público: Libro conmemorativo del 35 aniversario de la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje (CIMA)], pp. 225-238; F. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, «La reforma de la Ley de la jurisdicción por los Reales Decretos Leyes 5/2023 y 6/2023», en M. A. RECUERDA GIRELA, *Anuario de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 61-93. También el debate jurisprudencial sobre el art. 33.2 LJCA, del que ya dimos cuenta en aquel informe, reaparece ahora en la doctrina, en A. D. LEIVA LÓPEZ, «El planteamiento de la tesis del artículo 33 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024. El juego de la apelación y la cognición en segunda instancia de los hechos y sus límites han sido analizados por J. FERRER BELTRÁN, «La doble instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa y el principio de inmediación: una deferencia mal entendida al juzgador de primera instancia», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 1, vol. 9, 2024 (ejemplar dedicado a: Discrecionalidad y deferencia), pp. 109-123. Otro aspecto sobre la prueba, en concreto, su carga y su posible inversión, es analizada por M. M. SÁNCHEZ GARCÍA, «Carga de la prueba de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial sanitaria de la Administración, conforme a la jurisprudencia», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, 2024, pp. 193-228.

No puede faltar en este análisis una nueva vuelta de tuerca al alcance del control jurisdiccional de la Administración que encontraremos en L. ARROYO JIMÉNEZ, «Control judicial y deferencia en el Derecho administrativo», *Revista de Derecho Público:*

*teoría y método*, núm. 1, vol. 9, 2024 (ejemplar dedicado a: Discrecionalidad y deferencia), pp. 125-169. La precisión en el uso de los conceptos, de tanta importancia en un ordenamiento jurídico procesal para permitir su correcto desenvolvimiento, nos la recuerdan los profesores J. M. Baño León, «Inadmisión y desestimación de plano: La importancia de los conceptos», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 1, vol. 10, 2024, pp. 169-188, y C. Cierco Seira, «Reflexiones sobre los actos de trámite cualificados», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 1, vol. 10, 2024, pp. 189-233.

La legitimación, otro de los grandes debates públicos eternos de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa, se ha reavivado en los últimos años a través una jurisprudencia analizada en estudios como el de F. de la Peña Pita, «La legitimación de los partidos políticos ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en V. Soriano i Piqueras (coord.), *Políticos y partidos ante la batalla jurídica: análisis académico de la actividad jurídica de los políticos y los partidos*, Asociación para la Defensa del Estado de Derecho, Madrid, 2024, pp. 39-51. Igualmente clásico es ya el análisis del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, que vive un nuevo episodio con estudios este año 2024, por ejemplo el de J. García Luengo, «Procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales en la Ley de Jurisdicción Contencioso- Administrativa», en M. A. Presno Linera (aut.), *Protección jurídica de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad (parte general)*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2024, pp. 135-146. Suscitan curiosidad también la mediación, conciliación y otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y a estos han prestado atención A. Fernández Rancaño y J. Muguerza Odriozola, «Claves sobre la terminación transaccional de los recursos en aplicación del artículo 77 de la Ley 29/1998: de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa», en M. A. Recuerda Girela, *Anuario de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 569-592. La ejecución, por supuesto, es otro tópico que bien parece una asignatura pendiente, especialmente en el ámbito urbanístico, así en J. Torres Martínez, «La demolición de los inmuebles en la ejecución de sentencias: el artículo 108.3 de la ley de la jurisdicción contenciosa administrativa», en J. Castelao Simón y A. J. Criado Sánchez (dirs.), *Derecho urbanístico en España: situación actual y perspectivas de futuro: estudios en Homenaje a Julio Castelao Rodríguez*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2024, pp. 479-493. Lo mismo cabe decir del debate sobre las costas, *vid.* M. Vélez Fraga, «Costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa tras el Real Decreto-Ley 6/2023 y las sentencias del Tribunal Supremo de diciembre de 2023: sobre los criterios orientativos de los colegios de abogados», en M. A. Recuerda Girela, *Anuario de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 1017-1029. Por último, cabe reseñar dos monografías sobre jurisdicción contencioso-administrativa, una específicamente sobre la tutela cautelar en el procedimiento urbanístico, de J. A. Chinchilla Peinado, *Tutela cautelar frente a instrumentos de planeamiento urbanístico: ponderación y garantía del desarrollo sostenible*, Aranzadi, Pamplona, 2024

y otra sobre la inactividad de la Administración tributaria, debida a R. LITAGO LLEDÓ, *La revisión jurisdiccional de la inactividad de la Administración tributaria conforme a los principios de tutela judicial efectiva y buena administración*, Aranzadi, Pamplona, 2024.

## 3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

### 3.1. Novedades normativas

Durante el último año no se ha producido ninguna reforma normativa relevante desde el punto de vista del régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

### 3.2. Jurisprudencia destacada

#### *3.2.1. Responsabilidad patrimonial por requisa*

En el año 2025 siguen llegando al TS casos derivados de las primeras semanas de la crisis de la covid-19, en los que se reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración por sus actuaciones de intervención sobre la actividad privada protegida por la libertad de empresa. Pero mientras que la mayoría de estos recursos han reclamado un derecho a indemnización por cese de la actividad, por lo general, sin éxito, en las últimas semanas ha llegado un supuesto que, según han reconocido las propias partes, es claramente diferente, pues se trataba de un supuesto de requisa.

La *STS 685/2025, Sala 3.ª, Sección 8.ª, de 14 de febrero, rec. cas. 549/2023, ponente: Sr. D. Carlos Lesmes Serrano*, aborda una reclamación de responsabilidad patrimonial por presentada en fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. La reclamación se formula en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a dicha sociedad como consecuencia de la incautación de diversos bienes y materiales en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020. En concreto, el delegado del Gobierno, en fecha 25 de marzo de 2020, acordó: «1. La intervención y requisa de los productos sanitarios mencionados por orden directa del Sr. ministro de Sanidad que ejercita en esta actuación las competencias como autoridad delegada del Gobierno en aplicación del art. 4 del Real Decreto 463/2020. 2. Convalidar todas las actuaciones realizadas por la GC en la intervención de los productos sanitarios realizados en el almacén de la empresa, intervención que se justifica en la excepcionalidad, necesidad inaplazable y urgencia de puesta a disposición del material incautado a favor de la Autoridad Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. 3. Indemnización: la requisa de los bienes muebles presupone un derecho de indemnización para el propietario, conforme a lo previsto en el art. 120 LEF. 4. Duración de la requisa: en

cuanto a la propia naturaleza de los efectos intervenidos, la requisa es definitiva para los bienes fungibles que se consumen en un solo uso, y temporal para el resto de bienes no fungibles por el tiempo indispensable que precise su utilización la Autoridad Sanitaria de Castilla y León».

La reclamación se hacía extensiva frente al acto administrativo de 24 de febrero de 2021, consistente en la desestimación por parte del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos de la solicitud de iniciación de expediente para la determinación del justiprecio de los bienes y derechos, pero esta reclamación era extemporánea y sobre ella no se pronuncia el órgano jurisdiccional.

La Sala tiene claro, de entrada, la peculiaridad del supuesto de hecho, pues nos recuerda que «esta Sala ha tenido ocasión ya de pronunciarse de manera reiterada y uniforme sobre reclamaciones patrimoniales fundadas en las medidas adoptadas por el Real Decreto 463/2020, sirviendo como muestra las Sentencias 1360/2023, de 31 de octubre (rec. 453/2022, sobre hostelería y restauración); 1497/2023, de 21 de noviembre (rec. 646/2022, sobre transporte aéreo); 1554/2023, de 23 de noviembre (rec. 102/2022, sobre comercio en general); 1556/2023, de 23 de noviembre (rec. 469/2022, sobre ocio nocturno); 1628/2023, de 4 de diciembre (rec. 576/2022, sobre locales abiertos al público), o 1733/2023, de 20 de diciembre (rec. 213/2022, sobre transporte de viajeros por carretera), entre otras muchas. No obstante, la presente reclamación dista de las expuestas ya que el perjuicio reclamado no se vincula con las pérdidas económicas por el cierre de actividades sino con la privación de bienes acordada mediante Resolución de 25 de marzo de 2020 del delegado del Gobierno en Castilla y León».

El abogado del Estado, consciente precisamente de esto, intenta llevar el problema al ámbito autonómico y, en este sentido, «señala que mientras en los demás asuntos se está discutiendo si concurren los requisitos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, en el presente caso tan solo se trata de determinar cuál es la cuantía (en concepto de justiprecio, compensación o indemnización) que corresponde abonar a favor de la actora y qué Administración debe asumir ese pago, sin que se discuta el derecho de la actora. [...] en este sentido explica que el beneficiario de la requisa no fue el Estado, que ordenó la entrega del material, sino la Comunidad Autónoma, que se ahorró el coste de localizar y proveerse el material incautado y lo utilizó para el desarrollo de sus competencias sanitarias».

Este argumento no puede ser acogido por la Sala, pero al menos es destacable el acuerdo en la concurrencia de un derecho indemnizatorio en favor de la parte recurrente. En primer lugar, es necesario hacer referencia al art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981, que prevé expresamente la posibilidad de que, en el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrá acordar medidas como —apdo. *b)* de dicho precepto— practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. Pero la norma de referencia es sin duda el art. 120 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, que recoge la figura de la requisa.

Prosigue el TS que «nos encontramos, por tanto, con una figura como la requisa que es propia de la institución de la expropiación forzosa pero cuyo procedimiento se remite a las normas sobre responsabilidad patrimonial. Así fue abordado, por ejemplo, en Sentencia de esta Sala de fecha 24 de abril de 1997, recurso 6217/1992 [...]. Se trata, por tanto, de requisas de bienes acordadas "sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta ley"— art. 120— siendo que tal ausencia de las formalidades legales es excusable dado el contexto o situaciones en que se acuerdan tales requisas como son: graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones u otras calamidades. La premura o urgencia en su adopción, por tanto, permite tal flexibilidad en la inicial decisión».

Asumido lo anterior, el problema central pasa a ser el de la determinación del justiprecio. En este sentido, el TS parte de la idea de que los preceptos aplicables serán de nuevo el art. 120 LEF, complementado con el art. 43 LEF para la valoración de bienes muebles, reconociendo también que corresponde aplicar el IVA y el premio de afección del 5 por 100. Además, a efectos del cómputo de la indemnización el TS determina que el *dies a quo* debe fijarse en el día siguiente en que se produjo la requisa, aplicando analógicamente las reglas de la expropiación urgente. Cabe subrayar, por cierto, que el TS condena en costas a la Administración demandada, fijando en todo caso la cantidad máxima en 4.000 euros más IVA.

### *3.2.2. Día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial*

La *STS 282/2024, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 22 de febrero, rec. cas. 5150/2022, ponente: Sr. D. Wenceslao Olea Godoy*, resuelve un complejo recurso de casación que tuvo por objeto determinar cuál es el día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, en el supuesto de anulación de actos administrativos o disposiciones generales por sentencia, cuando dicha sentencia, en su fallo, establece una obligación de hacer o requiere la realización de un acto de ejecución posterior.

El problema concreto era particularmente complejo por cuanto se planteaba en una controversia urbanística en la que la sentencia favorable al reclamante debía ser ejecutada por la Administración local mediante una modificación puntual del PGOU. La estrategia del demandante fue precisamente esperar a que se aprobara el instrumento de planificación urbanística correspondiente para presentar la reclamación de responsabilidad patrimonial, mediante la cual reclamaba indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, en concepto de responsabilidad patrimonial, por imposibilidad de materializar los derechos urbanísticos asignados a unos terrenos de su propiedad. La sentencia de instancia, dictada por el TSJ de la Comunidad Valenciana, rechaza esta reclamación por la anulación del PGOU de 2006, instada y ganada ante el mismo órgano jurisdiccional por el propio recurrente, porque era claramente extemporánea.

Por contra, el recurrente insiste en sus argumentos, explicando por qué no tomó la sentencia anulatoria como referencia del plazo de prescripción para presentar la reclamación administrativa previa de responsabilidad patrimonial, pues «argumenta que tal reclamación no debía formularse en el plazo de un año desde la firmeza de la sentencia por la que se anularon las previsiones del referido instrumento de planificación, sino en la fecha en la que se aprueba la modificación puntual del PGOU que reclasifica y recalifica el suelo de su representada en ejecución de dicha sentencia, pues este fue el primer momento en el que se pudieron conocer con plenitud los aspectos de índole fáctico que constituían el presupuesto para determinar el alcance de la lesión».

En contra del criterio del TSJ, el TS entiende que «debe tenerse en cuenta que, en el caso de autos, esos daños y perjuicios no se anudan a la mera declaración de que los terrenos tenían la condición de solar y, por tanto, que podían ser edificados, sino al tiempo que ha durado esa imposibilidad de acometer la efectiva construcción de las edificaciones que el Plan excluyó y la sentencia reconoció, con el fin de rentabilizar dichas viviendas. [...] En suma, si el fundamento de la pretensión es la demora en poder acometer la edificación de los terrenos y poder rentabilizarlos, es indudable que con la sentencia anulando el Plan no concluía esa demora, concluyó con la plena eficacia de la modificación de 2016. Como conclusión de lo razonado hemos de dar respuesta a la cuestión casacional declarando que, a los efectos de inicio del cómputo del plazo de prescripción anual para la reclamación de los daños y perjuicios, cuando se impute a una determinada actuación administrativa que ha sido anulada por sentencia firme, si en dicha sentencia la anulación impone dictar un nuevo acto administrativo —o disposición reglamentaria— y el daño se imputa a la demora en la ejecución de lo declarado en sentencia, el cómputo de la prescripción no se inicia hasta que la Administración condenada proceda a dar pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria y acordase el pleno restablecimiento del derecho que había sido declarado» (FJ 4.º) y «así pues, si la Modificación del Plan no se lleva a cabo hasta el 10 de octubre de 2016 y la reclamación de responsabilidad tiene entrada en la Administración el mismo día de 2017, la reclamación no estaba prescrita, debiendo casarse la sentencia de instancia en su primero y principal fundamento para la desestimación del recurso».

El resultado, sin embargo, y aún a pesar del reconocimiento del derecho a reclamar en plazo del recurrente, es que se rechaza la pretensión indemnizatoria, entendiendo el TS que el recurrente sí tenía el deber de soportar la limitación de su *ius aedificandi*, por estar recogido en una disposición normativa y por concurrir otros criterios, por ejemplo, ambientales, que hacían razonable la limitación.

### *3.2.3. Improcedencia de la reclamación por la Administración de los intereses de demora no previstos en la sentencia penal firme que fija la responsabilidad civil derivada del delito de fraude de subvenciones*

La *STS 1226/2024, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 8 de julio, rec. cas. 5177/2022, ponente: Sr. D. José María del Riego Valledor*, aborda un caso algo peculiar, que no es estrictamente un

caso clásico de responsabilidad patrimonial, sino de reclamación de responsabilidad por la Administración en un supuesto de fraude de subvenciones, que contaba ya con sentencia penal firme. En concreto, la cuestión casacional planteaba lo siguiente: «Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar, de conformidad con el art. 308.7 CP y el art. 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como del resto de normativa invocada por la parte recurrente, y cuando ha habido una previa sentencia penal que ha fijado la responsabilidad derivada del delito de fraude de subvenciones en el importe de las cantidades defraudadas, sin incluir intereses de demora desde su devengo, si la Administración debe ceñirse a solicitar el reintegro por la cantidad fijada en el proceso penal, o si puede reclamar también los intereses de demora de la cantidad a reintegrar».

Resuelve esta cuestión el TS determinando que: «Cuando ha habido una previa sentencia penal firme que ha fijado la responsabilidad civil derivada del delito de fraude de subvenciones, en un proceso penal en el que la Administración ha intervenido como acusación particular ejerciendo la acción civil derivada de delito, sin reserva de acciones para ejercitarlas en un proceso posterior, lo resuelto en la sentencia penal condenatoria en cuanto a la responsabilidad civil derivada del delito resulta vinculante para la Administración, que ya no podrá reclamar en un proceso posterior una indemnización superior o unos intereses de demora que, pudiendo hacerlo, no reclamó en el proceso penal».

### *3.2.4. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador*

Como todos los años, no puede faltar una sentencia sobre responsabilidad patrimonial del legislador por declaración de inconstitucionalidad de una ley tributaria. La *STS 185/2024, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 2 de febrero, rec. cas. 43/2023, ponente: Sr. D. Carlos Lesmes Serrano*, resuelve un recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución del Consejo de Ministros, de 15 de noviembre de 2022, que desestimaba varias solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador con sustento en la STC 182/2021, de 26 de octubre, en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. El citado Acuerdo señala que el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador en los casos de declaración de inconstitucionalidad de una ley admite excepciones, con cita de la Sentencia 1620/2019, de 21 de noviembre, del TS, cuando circunstancias singulares, de clara y relevante entidad, podrían, como hipótesis no descartable, llegar a explicar y justificar una afirmación contraria, que aseverara que el perjudicado tuviera el deber de soportar el daño, retomando por tanto un argumento que ya nos resulta familiar, porque lo hemos visto también en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por declaración de nulidad de reglamentos.

El TS, sin embargo, aclara de forma fundamental que «es claro que la STC 182/2021 no ha establecido ninguna limitación de efectos en relación con la responsabilidad patri-

monial del Estado legislador y es doctrina reiterada de este Tribunal (desde la Sentencia del Pleno de la Sala 3.ª de 2 de junio de 2010, rec. núm. 588/2008) que no constituye obstáculo para ejercitar una acción de responsabilidad patrimonial del Estado por actos del legislador declarados inconstitucionales la circunstancia de que los actos generadores del daño (liquidaciones tributarias, en el caso) sean firmes, ni siquiera si gozan de la eficacia de la cosa juzgada, siempre que tales actos hayan fundamentado la decisión administrativa productora del perjuicio [...] si lo que excluye la cosa juzgada es, tal y como dice el art. 222.1 LEC, un ulterior proceso cuyo objeto sea idéntico al del proceso en que aquella se produjo, no es ese efecto de exclusión el que producen aquellos arts. 161.1.*a)* CE y 40.1 LOTC para el posterior proceso de reclamación de responsabilidad, pues no es esa situación de identidad de objeto la existente entre este y el anterior. Mantenemos pues el criterio reiterado en la controvertida jurisprudencia que iniciaron aquellas Sentencias de 29 de febrero, 13 de junio y 15 de julio de 2000, que afirma que la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada es ajena al ámbito de la cosa juzgada derivada de la sentencia que hizo aplicación de la ley luego declarada inconstitucional, y que dota por tanto de sustantividad propia a dicha acción» (FJ 6.º); «en cuanto a la antijuricidad del daño, como se señaló en nuestra Sentencia de 21 de noviembre de 2019, rec. 86/2019, en los casos en que el título de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador lo es la posterior declaración de inconstitucionalidad de la ley o norma con fuerza de ley cuya aplicación irrogó el perjuicio, debe imponerse como regla general o de principio la afirmación o reconocimiento de la antijuridicidad de este, pues si tiene su origen en esa actuación antijurídica de aquel, constatada por dicha declaración, solo circunstancias singulares, de clara y relevante entidad, podrían, como hipótesis no descartable, llegar a explicar y justificar una afirmación contraria, que aseverara que el perjudicado tuviera el deber jurídico de soportar el daño» (FJ 7.º1).

El caso, sin embargo, se resuelve con su desestimación en el FJ 8.º, debido a la insuficiencia probatoria por la parte demandante de la vulneración, en su caso, del principio de capacidad económica, pues «aunque de una declaración de inconstitucionalidad puede extraerse la presunción de la antijuricidad de los daños derivados de los actos de aplicación, lo cierto es que tal presunción no es absoluta y puede ser desvirtuada por las circunstancias que concurren en el caso concreto, como aquí acontece. No existe, pues, el automatismo pretendido por la parte actora».

### 3.3. Contribuciones doctrinales

En 2024 seguimos encontrando contribuciones importantes en la doctrina jurídico-administrativa española sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. En primer lugar, preocupa la dimensión internacional que, innegablemente, ha adquirido la responsabilidad patrimonial. En este contexto se sitúan estudios como el de A. Sánchez Lamelas, «Los dictámenes de los comités de expertos de Naciones Unidas y la responsabilidad del Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 224,

2024, pp. 213-241, el de M. T. Acosta Penco, «Responsabilidad patrimonial en casos de actuaciones conjuntas entre agencias europeas y Estados miembros», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 118, 2024, pp. 117-163, y como cierre dos libros, A. Sánchez Lamelas, N. Ruiz Palazuelos, F. Costagliola y L. Martín Rebollo (pr.), *La responsabilidad patrimonial del Estado y el impacto del Derecho Internacional: los dictámenes de los comités de expertos, un estudio desde el Derecho Administrativo español, francés e italiano*, Atelier, Barcelona, 2024, y J. Barcelona Llop y D. A. Cuesta Bárcena, *Indemnización y responsabilidad patrimonial del Estado en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Atelier, Barcelona, 2024.

Por lo demás, interesa la intersección de problemas clásicos del Derecho administrativo con la responsabilidad patrimonial, y un buen ejemplo es el preciso estudio de J. C. Laguna de Paz, «Cambio normativo, retroactividad y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 69-102. También se plantea si la responsabilidad patrimonial está a las puertas de un cambio, que no termina de vislumbrarse pero que quizá se atisba en J. R. Fuentes i Gasó, «¿Una nueva era en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas?», en J. Rodríguez-Arana Muñoz (dir.) y M. C. Rodríguez Martín-Retortillo (col.), *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*, Colex, Madrid, 2024, pp. 341-382.

Por descontado, la crisis de la covid-19 tiene todavía protagonismo doctrinal, así en V. Garrido Mayol, «La responsabilidad patrimonial como consecuencia de la crisis sanitaria por el covid-19», en V. Garrido Mayol y J. M. Martínez Otero (dirs.), *Estado autonómico y derechos fundamentales en la era post-coronavirus*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 371-412; A. Codes Calatrava y P. Gutiérrez Serrano, «Responsabilidad patrimonial del estado legislador por cierre de establecimiento durante la pandemia de la covid-19», en M. A. Recuerda Girela, *Anuario de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 677-691. Parece inevitable también que se hable de la responsabilidad patrimonial en el urbanismo, como en M. J. Valenzuela Rodríguez, «Supuestos de responsabilidad patrimonial vinculados al otorgamiento de licencias declaradas nulas», en J. M. Domínguez Blanco y M. J. Valenzuela Rodríguez (dirs.), *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2024, o sobre su relación con la contratación pública en A. Galán Galán, «Responsabilidad patrimonial por daños causados como consecuencia del funcionamiento de los tribunales administrativos de recursos contractuales», en M. Vilalta Reixach, R. Gracia Retortillo y A. Galán Galán (coords.), *Hacia un mejor control de la contratación pública local: los tribunales administrativos de recursos contractuales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2024, pp. 153-190. Por supuesto, no falta tampoco el análisis sectorial, que nos aportan a título de ejemplo J. Moreno-Alemán, I. Boj Albarracín, C. González Carrasco y N. M. Garrido Cuenca, *Claves actuales de la responsabilidad patrimonial sanitaria*, Dykinson, Madrid, 2024. Interesa sobre todos estos temas conocer de primera mano la posición del TS, que nos expone W. Olea Godoy, «Posición actual del Tribunal Su-

premo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en materia de responsabilidad patrimonial», en M. J. HERRADOR GUARDIA (dir.), *Daño y resarcimiento*, Sepín, Madrid, 2024, pp. 153-185. Existe además una línea de pensamiento que busca los puntos de contacto con el Derecho civil, con resultados importantes, como demuestran R. BLÁZQUEZ MARTÍN, «La responsabilidad patrimonial de la Administración sometida a aseguramiento. La perspectiva civil de un terreno fronterizo», en M. J. HERRADOR GUARDIA (dir.), *Daño y resarcimiento*, Sepín, Madrid, 2024, pp. 429-455, y C. ROMERO REY, «Responsabilidad patrimonial de la Administración, contrato de seguro y acción directa. Un enfoque administrativista», en M. J. HERRADOR GUARDIA (dir.), *Daño y resarcimiento*, Sepín, Madrid, 2024, pp. 459-480.

También cabe destacar, igualmente, la lectura de una tesis doctoral en la materia, la debida a M. M. SÁNCHEZ GARCÍA, *La inversión de la carga de la prueba en la responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria*, Tesis doctoral dirigida por Ricardo Rivero Ortega (dir. tes.). Universidad de Salamanca (2024).

Como obras de conjunto, es indispensable mencionar aquí dos trabajos de referencia, tanto sobre la responsabilidad patrimonial en general, el ya clásico de G. DOMÉNECH PASCUAL y L. MEDINA ALCOZ, «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas», en F. VELASCO CABALLERO y M. M. DARNACULLETA I GARDELLA (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 801-832, y en el contexto del Derecho local, en particular, J. A. CHINCHILLA PEINADO, «Expropiación y responsabilidad patrimonial (act. 2024)», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local (act. 2024)*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 635-671.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 441-453
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.11*
ISSN: 1888-7392

# Empleo público

Alfonso Esteban Miguel
*Profesor Ayudante Doctor Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
*Universidad Autónoma de Madrid*
*ORCID ID: 0000-0001-6897-802X*

**Palabras clave:** empleo público local; contratación temporal en las Administraciones públicas; selección.

**Keywords:** local public employment; temporary hiring in public Administrations; selection.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. —2. LA EXCESIVA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: 2.1. El tratamiento de las irregularidades en la contratación laboral por la jurisdicción social. 2.2. La figura del indefinido no fijo y el abuso en la temporalidad en el sector público. 2.3. Los procesos extraordinarios de estabilización o la declaración de fijeza como posibles medidas efectivas para prevenir el abuso de la excesiva temporalidad en el sector público. 2.4. Sanciones adicionales y la extinción del indefinido no fijo. 2.5. El tratamiento de la temporalidad en la jurisdicción contencioso-administrativa.—3. SOBRE LOS PROCESOS SELECTIVOS: 3.1. La actuación de los Órganos de Selección. 3.2. Las pruebas específicas en los procesos de selección: la entrevista personal y el test psicotécnico. 3.3. Aspectos formales en la participación de procesos selectivos. 3.4. Cuestiones procesales relevantes.—4. EL PERSONAL FIJO DISCONTINUO: CÓMPUTO DE SERVICIOS PRESTADOS.—5. RETRIBUCIONES Y DERECHOS ECONÓMICOS.—6. SOBRE EL CESE EN PUESTOS DE LIBRE DESIGNACIÓN.—7. LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA JURISDICCIÓN SOCIAL Y LA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO.

## 1. INTRODUCCIÓN

El año 2024 ha sido especialmente prolífico en el ámbito del empleo público, tanto por la intensidad del debate jurídico como por la relevancia de las resoluciones judiciales dictadas en este periodo. La jurisprudencia emanada de los tribunales nacionales y europeos ha incidido de manera determinante en la interpretación y aplicación del marco normativo vigente, especialmente en lo relativo a la contratación temporal, la estabilidad en el empleo y los procesos de selección en las administraciones públicas. Este informe tiene por objeto ofrecer una sistematización rigurosa y crítica de las principales decisiones judiciales que han marcado el desarrollo del empleo público local durante el último año.

A través del análisis de sentencias clave, se abordan cuestiones estructurales como el abuso de la temporalidad, la figura del personal indefinido no fijo, la validez de los procesos de estabilización, la delimitación competencial entre jurisdicciones, así como aspectos sustantivos y procedimentales vinculados a la selección, retribuciones y cese del personal público. El estudio se realiza desde una perspectiva integradora, que combina el enfoque doctrinal con el impacto práctico de las resoluciones, y que tiene en cuenta la creciente influencia del Derecho de la Unión Europea en la configuración del régimen jurídico del empleo público en España.

Como otros años, el estudio no se ha centrado en exclusiva en sentencias sobre empleo público local, sino que también se analizarán sentencias de otras administraciones, que por su importancia tienen una repercusión o incidencia directa en la regulación ámbito local.

Este informe pretende, en definitiva, contribuir al debate sobre los retos actuales del empleo público, ofreciendo una herramienta útil para investigadores, operadores jurídicos y responsables públicos comprometidos con la mejora de la calidad institucional y la garantía de los derechos de los trabajadores al servicio de las administraciones. Y es que, el empleo público es una cuestión que tiene mucha relevancia y así lo demuestran estudios publicados este último año como el de E. Moreu Carbonell, «Desafíos del modelo de empleo público tras la crisis sanitaria», *Revista Jurídica de Asturias,* núm. 47, 2024, o F. A. Castillo Blanco, «Cuestiones claves en la Ley de Función Pública de Andalucía», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 68, 2024.

## 2. LA EXCESIVA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

### 2.1. El tratamiento de las irregularidades en la contratación laboral por la jurisdicción social

El análisis de las recientes sentencias judiciales dictadas en 2024 pone de manifiesto que el empleo público en España continúa siendo un ámbito marcado por el debate en

torno a la temporalidad y sus consecuencias. También lo demuestran los estudios realizados por la doctrina en el último año como, por ejemplo, A. COSTA REYES, «El abuso de la temporalidad en las Administraciones públicas. El complejo de Penélope del Derecho español», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social,* núm. 172, 2024; J. RODRÍGUEZ VILLANUEVA, «Aspectos conflictivos de los procesos de estabilización en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: una aproximación a través de los tribunales», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 26, 2024; E. DESDENTADO DAROCA, «El fin del indefinido no fijo y la búsqueda de una nueva fórmula que evite el abuso de la temporalidad, pero también la captura del empleo público», *Trabajo y Empresa: Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 12, 2024; A. ESTEBAN MIGUEL, «La temporalidad abusiva en el empleo público: luces y sombras sobre los procesos extraordinarios de estabilización», *Trabajo y Derecho*, núms. 115-116, 2024.

La interpretación y aplicación del Derecho interno, en particular el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y la Ley 20/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, se realiza necesariamente a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Las sentencias del TJUE, como la de *3 de junio de 2021* (*IMIDRA*, C-726/19) y las del año pasado de *22 de febrero de 2024 (asuntos C-59/22, C-110/22 y C-159/22)* y de *13 de junio de 2024 (asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22)* han ejercido una influencia decisiva en la forma en que los tribunales nacionales abordan las situaciones de utilización abusiva de contratos o relaciones de empleo de duración determinada en el sector público. La obligación de interpretar el Derecho interno en la medida de lo posible a la luz de las directivas europeas para lograr el resultado que persiguen es un principio reiterado. Sobre el peso que tienen las decisiones del TJUE en el empleo público, puede consultarse el trabajo de J. BAQUERO AGUILAR, «La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE», *Revista Crítica de Relaciones Laborales, Laborum,* núm. 12, 2024.

### 2.2. La figura del indefinido no fijo y el abuso en la temporalidad en el sector público

Las sentencias del año 2024 sobre el abuso de la temporalidad en el sector público refrendan la doctrina nacional consolidada, influenciada por el TJUE, que considera que la utilización ininterrumpida de personal temporal en una plaza vacante durante un periodo inusual e injustificadamente largo, debido a la inactividad de la Administración en convocar los procesos selectivos para su cobertura definitiva conforme al art. 70 EBEP, es una situación fraudulenta. Así lo han manifestado, entre muchas otras, las *SSTS (Sala de lo Social) de 20 de febrero de 2024 (rec. 5018/2022), de 26 de febrero de 2024 (rec. 1613/2023, ECLI:ES:TS:2024:1225)* y *de 2 de julio de 2024 (rec. 3516/2023, ECLI:ES:TS:2024:3696).* La consecuencia jurisprudencial de esta si-

tuación fraudulenta ha sido tradicionalmente el reconocimiento de la condición de personal indefinido no fijo.

La validez del contrato de interinidad por vacante, aunque admitida hasta la cobertura de la plaza, está condicionada a que se respete un plazo cierto, preciso y determinado para la convocatoria y finalización del proceso selectivo. El plazo de tres años establecido en el art. 70 EBEP se considera, en principio, como un límite temporal máximo a estos efectos. Solo excepcionalmente, por causas extraordinarias cuya prueba corresponde a la entidad pública, podría superarse este plazo como ha manifestado el TS. Sin embargo, las restricciones presupuestarias derivadas de crisis económicas no justifican una prolongación incierta e indefinida en el tiempo.

El TJUE ha señalado que los contratos de duración determinada, incluidos los indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, deben examinarse a la luz de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, entre otras en su sentencia de como la de 22 de febrero de 2024, mencionada anteriormente. Dicha cláusula impone a los Estados miembros la obligación de establecer medidas efectivas y vinculantes para prevenir y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. Algunas sentencias nacionales, a la luz de la jurisprudencia europea mencionada, expresan dudas sobre si la normativa española actual, con la declaración de indefinido no fijo o la compensación económica, constituye una medida efectiva y disuasoria suficiente. Algunos de estos pronunciamientos son las *SSTSJ (Sala de lo Social) de Andalucía de 14 de marzo de 2024 (rec. 775/2022, ECLI:ES:TSJAND:2024:1)* o *del País Vasco de 12 de diciembre de 2024 (rec. 1730/202, ECLI:ES:TSJPV:2024:3581).*

### 2.3. Los procesos extraordinarios de estabilización o la declaración de fijeza como posibles medidas efectivas para prevenir el abuso de la excesiva temporalidad en el sector público

La Ley 20/2021 contempla procesos de estabilización para la reducción de la temporalidad, con plazos específicos para su finalización. Sin embargo, la jurisprudencia europea indica que la mera convocatoria de procesos selectivos, incluso los que valoran los méritos del empleado afectado y tienen un plazo de finalización, no exime a los Estados miembros de establecer medidas adecuadas para sancionar debidamente la utilización abusiva de contratos temporales. También se recoge este criterio en algunas sentencias de Tribunales de Superiores de justicia como en las *SSTSJ (Sala de lo Social) de Galicia de 11 de noviembre de 2024 (rec. 2741/2024, ECLI:ES:TSJGAL:2024:7224)* y *del País Vasco de 12 de diciembre de 2024 (rec. 1730/202, ECLI:ES:TSJPV:2024:3581).* Estos procesos no se consideran una sanción suficiente porque están abiertos a otros candidatos y su resultado es incierto para los empleados temporales víctimas del abuso.

Por otro lado, se ha valorado por la doctrina judicial si la fijeza debe ser reconocida como la medida sancionadora adecuada para el abuso de la temporalidad, influenciado

por la jurisprudencia del TJUE y la necesidad de interpretar conforme a las directivas. El TJUE ha señalado que la conversión de contratos temporales abusivos en fijos puede constituir una medida adecuada para sancionar el abuso, siempre que no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.

Los tribunales nacionales se enfrentan al obstáculo de que el acceso a la condición de personal fijo en España debe respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que se materializan a través de la superación de procesos selectivos. Por ello, la postura mayoritaria en algunas salas ha sido negar la fijeza automática, al considerar que no existe amparo legal para reconocer dicha condición sin que se hayan puesto de manifiesto de forma suficiente los principios de mérito y capacidad a través de una convocatoria para plazas fijas.

No obstante, se aprecia una distinción en algunos pronunciamientos: en casos donde el empleado ha participado en un proceso selectivo para plazas fijas (aunque no obtuviera plaza en ese momento) y posteriormente ha sido contratado temporalmente de forma abusiva, algunos tribunales han considerado que la superación previa de ese proceso para plazas fijas sí acredita el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, lo que justifica la declaración de fijeza. Esto se diferencia de los supuestos en los que el empleado solo ha superado pruebas para formar parte de bolsas de contratación temporal.

Ante las dudas generadas por la jurisprudencia del TJUE La Sala 4.ª del TS ha planteado, mediante el *ATS de 30 de mayo de 2004 (rec. 5544/2023, ECLI:ES:TS:2024:6188A)* una nueva cuestión prejudicial sobre la interpretación correcta de la cláusula 5 del Acuerdo Marco y la eventual obligación del órgano judicial de declarar la fijeza del trabajador en caso de incumplimiento.

Por otro lado, la anulación de un proceso selectivo para el empleo público no debe afectar negativamente a quienes participaron de buena fe, lo superaron y obtuvieron plaza.

### 2.4. Sanciones adicionales y la extinción del indefinido no fijo

Como se ha analizado, muchas sentencias del año 2024 sugieren que las medidas actuales, como la declaración de indefinido no fijo o la compensación económica prevista en la Ley 20/2021 (que se devenga cuando la relación temporal se extingue al cubrirse la plaza por otra persona), podrían no ser consideradas efectivas y disuasorias suficientes a la luz del Derecho de la Unión. Algunos pronunciamientos apuntan a la necesidad de medidas adicionales.

Respecto a la extinción de la relación laboral indefinida no fija, esta se produce cuando la plaza que ocupaba es cubierta de forma reglamentaria. Sin embargo, si la Administración extingue la relación sin acreditar que la plaza ha sido incluida en la oferta de empleo público y cubierta reglamentariamente, dicha extinción podría

ser calificada como despido improcedente. Algunos pronunciamientos contemplan la posibilidad de que, además de la indemnización por despido improcedente, se reconozca una indemnización adicional no tasada por la utilización abusiva de contratos temporales.

### 2.5. El tratamiento de la temporalidad en la jurisdicción contencioso-administrativa

Como se ha venido analizando, la excesiva temporalidad en el sector público constituye uno de los desafíos persistentes, generando significativas controversias judiciales no solo en el personal laboral sino también en el nombramiento de personal interino. La jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo ha precisado que las ofertas de estabilización no vulneran la cláusula 5 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE, la cual tiene una finalidad predominantemente objetiva de impedir el uso injustificado de formas de trabajo temporal, pero no otorga un derecho automático a los interinos a permanecer indefinidamente. La Administración, al aplicar el EBEP e incluir plazas en la oferta pública de empleo para su cobertura por funcionarios de carrera, actúa conforme a la ley y garantiza los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso. En este sentido, la garantía de permanencia en el puesto aplicable a funcionarios de carrera que son electos no se extiende al personal interino si la Administración procede a cubrir la plaza por los cauces ordinarios.

En concreto, el TS en su *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de enero de 2024 (rec. 7772/2021, ECLI:ES:TS:2024:126)* ha reiterado su doctrina en cuanto a que, incluso en casos de utilización abusiva de nombramientos interinos, no se deriva el derecho a ser nombrado funcionario de carrera o empleado fijo. Esta postura, ya establecida en sentencias anteriores, se ha mantenido firme en las decisiones de 2024. Además, se ha confirmado que la mera existencia de abuso en la contratación temporal no da lugar automáticamente a una indemnización, siendo necesario acreditar la existencia de un daño real y efectivo.

## 3. SOBRE LOS PROCESOS SELECTIVOS

### 3.1. La actuación de los Órganos de Selección

En el ámbito del acceso al empleo público a través de procesos selectivos, la jurisprudencia ha puesto particular énfasis en la necesidad de una motivación rigurosa en las decisiones administrativas, como recoge la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 13 de mayo de 2024 (rec. 1240/2022, ECLI:ES:TS:2024:2445).* Este deber de motivación se revela fundamental, especialmente cuando las actuaciones administrativas inciden en la configuración y desarrollo del proceso, como ocurre con la composición

de los tribunales de selección. La modificación de la composición de una comisión de selección, incluso cuando se argumenta la exigencia de paridad, debe estar sólidamente fundamentada en una causa relevante y efectivamente existente, explicitada de forma clara y persuasiva por la Administración.

Un aspecto recurrente en el debate casacional ha sido si una modificación supuestamente motivada por paridad carecía de fundamento o si una motivación insuficiente acarrearía la invalidez del proceso. Frente a ello, la parte recurrida podría esgrimir que la verdadera razón residía en un cambio en las especialidades técnicas de los miembros, abogando por la retroacción de actuaciones para evitar indefensión. Sin embargo, la posición jurisprudencial consolidada es clara y constante al afirmar que la declaración de nulidad de un proceso selectivo, imputable a infracciones administrativas, no debe perjudicar a quienes participaron de buena fe, lo superaron y obtuvieron plaza. Este principio se asienta en la ajeneidad de los aspirantes a los errores de la Administración y en el carácter desproporcionado de anular situaciones consolidadas por el transcurso del tiempo, permitiendo satisfacer el derecho del recurrente sin desbaratar la totalidad del proceso para los terceros de buena fe. En casos donde se impugna la sentencia de apelación que había decretado la nulidad total, el criterio del TS tiende a anular dicha sentencia, manteniendo la situación de los aspirantes que superaron las pruebas y obtuvieron plaza.

### 3.2. Las pruebas específicas en los procesos de selección: la entrevista personal y el test psicotécnico

La valoración técnica realizada por los tribunales calificadores, particularmente en pruebas como las entrevistas personales en procesos para cuerpos de seguridad, también ha sido objeto de escrutinio judicial en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de mayo de 2004 (rec. 5721/2022, ECLI:ES:TS.2024:2836)*. Aunque se reconoce la idoneidad de la entrevista para evaluar aspectos de personalidad y aptitud no medibles en otras pruebas, se reputa inaceptable una motivación basada en apreciaciones subjetivas que no encuentren amparo en las bases de la convocatoria. La declaración de «no apto» por factores negativos de personalidad apreciados en una entrevista exige una demostración rigurosa, más allá de toda duda razonable.

La discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores goza de una presunción de acierto, pero esta puede ser desvirtuada mediante prueba pericial practicada con garantías. Los órganos judiciales no pueden suplantar el juicio técnico, pero sí controlar su motivación. Se ha reiterado que, ante déficits motivacionales en el juicio técnico, el órgano judicial puede concluir la aptitud del aspirante si existen elementos de convicción adecuados, como una prueba pericial suficiente. La falta de motivación hace decaer la presunción de certeza de la actuación administrativa. En tales supuestos, la retroacción de actuaciones no es forzosa, pudiendo el tribunal resolver la controversia con los elementos probatorios obrantes en autos.

Otro tipo de prueba específica que ha generado controversia es el test psicotécnico, particularmente cuando su repetición se ordena en ejecución de sentencia. La cuestión de la nota de corte aplicable a los aspirantes que repiten esta prueba ha sido objeto de matización en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 5 de diciembre de 2024 (rec. 3665/2023, ECLI:ES:TS:2024:6036)*. Si bien una interpretación previa pudo sugerir la aplicación de la nota de corte de la convocatoria original, la jurisprudencia más reciente considera que aplicar una nota de corte distinta a la de la promoción con la que se realiza la prueba puede ser contrario a derecho si la dificultad del test no es estrictamente idéntica. Por ello, se ha establecido que la nota de corte a aplicar a quienes repiten la prueba psicotécnica en ejecución de sentencia debe ser la fijada para la convocatoria en curso, en la que efectivamente realizan dicha prueba, garantizando así la igualdad de condiciones competitivas. Esto exige que la prueba a repetir mantenga una dificultad y características similares a la de la promoción de origen.

### 3.3. Aspectos formales en la participación de procesos selectivos

La correcta tramitación de las solicitudes de participación en los procesos selectivos también ha sido objeto de atención judicial en la *STS (Sala de lo Contecioso-Administrativo) de 13 de noviembre de 2024 (rec. 3563/2022, ECLI:ES:TS:2024:5565)*. La Sala es unívoca al aplicar el deber de subsanación previsto en la Ley 39/2015 a los procedimientos selectivos. El silencio de las bases de una convocatoria respecto a la subsanación de omisiones o errores en la solicitud no exime a la Administración de requerir al interesado la corrección de la falta antes de declarar la inadmisión. La omisión de este requerimiento legal contraviene lo dispuesto en el art. 68 de la Ley 39/2015 y vulnera el derecho fundamental de acceso a la función pública bajo condiciones de igualdad.

### 3.4. Cuestiones procesales relevantes

Finalmente, en el ámbito procesal, se ha dilucidado en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 4 de noviembre de 2024 (rec. 3158/2022, ECLI:ES:TS:2024:5571)* que si el cómputo del plazo para la interposición de recursos contencioso-administrativos cuando un acto administrativo publicado es objeto de rectificación de errores. Se ha establecido que el plazo de interposición del recurso contra un acto administrativo rectificado se inicia desde la fecha de publicación de la rectificación únicamente si esta incide en el contenido de los derechos que configuran las pretensiones del recurrente. Si la rectificación no afecta sustancialmente a las pretensiones, el plazo se computa desde la publicación inicial del acto. La razón estriba en que el acto original y su rectificación se integran, conformando una unidad lógico-jurídica.

Asimismo, en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de octubre de 2024 (rec. 3281/2022, ECLI:ES:TS:2024:5131)* se ha recordado la trascendencia del

principio de congruencia procesal, que circunscribe la actuación de los tribunales a las pretensiones formuladas por las partes. La demanda debe definir de forma nítida lo que se solicita. La pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de medidas para su restablecimiento, incluida la indemnización por daños, debe ser solicitada de forma expresa por la parte actora. En consecuencia, no es posible que en fase de ejecución de sentencia, una pretensión meramente declarativa previamente solicitada en la demanda se transmute en una pretensión de resarcimiento de daños y perjuicios si esta última no fue formulada inicialmente en el suplico. La excepción a esta regla opera cuando el resarcimiento de daños se derive directamente por ministerio de la ley.

## 4. EL PERSONAL FIJO DISCONTINUO: CÓMPUTO DE SERVICIOS PRESTADOS

Un debate relevante se ha suscitado en torno al cómputo de los servicios previos prestados por el personal laboral fijo discontinuo a efectos de antigüedad y otros derechos económicos y de promoción profesional. La cuestión central de la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 10 de abril de 2024 (rec. 4607/2023, ECLI:ES:TS:2024:1865)* estriba en determinar si solo debe computarse el tiempo de prestación efectiva de servicios o la totalidad de la duración de la relación laboral. Acogiendo criterios del Derecho de la Unión Europea y la doctrina de la Sala de lo Social del TS, se ha consolidado la posición de que para los trabajadores fijos discontinuos, a efectos de derechos económicos y de promoción profesional, se debe computar todo el tiempo de duración de la relación laboral, incluyendo los periodos entre llamamientos sin prestación efectiva de servicios. Este criterio se justifica en la ausencia de razones que permitan una interpretación más restrictiva para este colectivo en comparación con el personal a tiempo completo, a quien se le computa la totalidad de la relación laboral incluyendo periodos no trabajados por vacaciones o bajas. Esta doctrina se limita específicamente a los servicios prestados bajo la modalidad de contrato fijo discontinuo.

## 5. RETRIBUCIONES Y DERECHOS ECONÓMICOS

Las cuestiones retributivas son fuente constante de litigios. Las sentencias de 2024 abordan la aplicación de las leyes de presupuestos, el cómputo de servicios previos a efectos económicos y la valoración de puestos de trabajo.

La atribución de nuevas competencias a un cuerpo de funcionarios y su posible impacto en la valoración del puesto y las retribuciones ha sido otro foco de la actividad judicial, en concreto en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de octubre de 2024 (rec. 729/2022, ECLI:ES:TS:2024:5443).* Si bien la potestad de autoorganización permite a la Administración asignar funciones adecuadas a la clasificación del personal,

esta potestad no es ilimitada. No resulta razonable que la atribución de nuevas competencias de «gran calado» no conlleve una nueva valoración del puesto. Se ha considerado que la asignación de un nivel superior de puesto de trabajo posee indudable relevancia y trascendencia en la carrera profesional de los funcionarios públicos. La argumentación administrativa basada en amplias «cláusulas de cierre» normativas para considerar implícitamente atribuidas las nuevas funciones se ha reputado inadmisible si ello implica la asunción de tareas que previamente correspondían a cuerpos superiores. La constatación de nuevas competencias no consideradas en la clasificación original puede, por tanto, afectar a dicha clasificación, grado o categoría.

En concreto, en la sentencia mencionada la Sala ha establecido que el incremento sustancial de las funciones atribuidas a un determinado cuerpo de funcionarios (como en el caso de los Subinspectores Laborales tras la Ley 23/2015) obliga a la Administración a reevaluar y reclasificar los puestos de trabajo, lo que puede conllevar una adecuación de las retribuciones. Si bien este incremento de funciones no implica un derecho automático a un nivel o retribución superior, sí genera la obligación para la Administración de iniciar el procedimiento de valoración correspondiente.

Con relación a las cuestiones retributivas, es interesante hacer referencia a la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de marzo de 2024 (rec. 898/2022, ECLI:ES:TS:2024:1573).* El TS ha establecido que las previsiones de las leyes de presupuestos generales del Estado que limitan los incrementos retributivos son de aplicación directa, determinando la inaplicación de aquellas cláusulas de acuerdos o pactos que las contravengan. Esta doctrina, que refuerza el principio de legalidad presupuestaria, no exige una previa declaración de invalidez o revisión de oficio de los acuerdos afectados.

Por otra parte, también se ha pronunciado el TS sobre el plazo de prescripción en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de septiembre de 2024 (rec. 216/2023, ECLI:ES:TS:2024:4440).* En cuanto a este plazo de prescripción para reclamar cantidades adeudadas, como retribuciones por servicios nocturnos o festivos, el TS ha recordado que, en ausencia de una regulación específica en la legislación local, debe aplicarse el plazo de cuatro años previsto en el art. 25 de la Ley General Presupuestaria para los créditos frente a las Administraciones públicas.

## 6. SOBRE EL CESE EN PUESTOS DE LIBRE DESIGNACIÓN

Las decisiones sobre la provisión y el cese en puestos de libre designación han sido objeto de escrutinio judicial en el último año.

En lo que respecta al cese en puestos provistos por libre designación, la jurisprudencia exige que dicha decisión esté motivada por la pérdida de confianza profesional, entendida esta como la idoneidad ligada a las cualidades profesionales del empleado, como establece la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 5 de diciembre de 2024*

*(rec. 4673/2022, ECLI:ES:TS:2024:5935).* La motivación debe ser expresa, clara y comprensible, explicitando las causas concretas que justifican la pérdida de confianza. El control judicial se extiende a verificar la veracidad de los hechos alegados como fundamento del cese como determina la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 de julio de 2024 (rec. 2678/2022, ECLI:ES:TS:2024:3654).* La ausencia o insuficiencia de motivación constituye un vicio determinante de la invalidez del acto administrativo. La consecuencia lógica de la anulación del cese por estos motivos es la reposición del funcionario en el puesto del que fue cesado, con todos los derechos profesionales y económicos inherentes, salvo que proceda la retroacción de actuaciones a la vía administrativa. Entenderlo de otro modo privaría de eficacia al deber de motivación, reduciéndolo a un mero formalismo. Una sentencia estimatoria que ordene la reposición no solo tiene efectos económicos o de carrera, sino que también tutela el buen nombre y prestigio profesional del cesado.

## 7. LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA JURISDICCIÓN SOCIAL Y LA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO

La delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la contencioso-administrativa en materia de empleo público continúa siendo una de las cuestiones más controvertidas. La coexistencia de dos regímenes jurídicos —funcionarial y laboral— ha generado una fragmentación competencial que se traduce en ocasiones, en una elevada litigiosidad e, incluso se traduce en inseguridad jurídica. Esta problemática se generó inicialmente por la falta de precisión en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que establece criterios concurrentes —subjetivos y materiales— para atribuir competencias, lo que ha dado lugar a zonas grises en la interpretación judicial.

Uno de los ejes centrales de este debate es la teoría de los actos separables, desarrollada inicialmente en Francia y adoptada por la jurisprudencia española para diferenciar entre actos administrativos y relaciones contractuales. Esta doctrina ha sido clave para atribuir al orden contencioso-administrativo la competencia sobre los actos previos a la contratación laboral en el sector público, mientras que el orden social se encargaría de los conflictos derivados de la relación laboral propiamente dicha. Sin embargo, la aprobación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS) en 2011 supuso un punto de inflexión, al consolidar la atracción de competencias hacia el orden social, incluso en los actos administrativos previos de los procesos selectivos de personal laboral.

La jurisprudencia del TS recogió este cambio legislativo, atribuyendo al orden social la competencia sobre los actos preparatorios de contratación, lo que ha supuesto una ruptura con la doctrina tradicional de los actos separables. No obstante, el legislador intentó revertir esta situación mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, introduciendo una excepción en la LRJS que devolvía al orden contencioso-

administrativo la competencia sobre dichos actos. Esta reforma fue posteriormente declarada inconstitucional por el TC, al considerar que una ley presupuestaria no era el instrumento adecuado para modificar el régimen competencial.

Esta situación ha provocado inseguridad jurídica en aquellos procedimientos impugnados de los actos preparatorios de selección personal ante la jurisdicción contencioso-administrativa previos a la sentencia del TC. La cuestión sobre la incompetencia sobrevenida y los efectos de la nulidad de dichos actos sobre los aspirantes que participaron de buena fe en el procedimiento han sido resueltas por la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 13 de mayo de 2024 (rec. 1240/2022, ECLI:ES:TS:2024:2445).*

El caso se origina en la impugnación de las resoluciones del Consorcio Hospital General Universitario de Valencia que modificaron la composición de la comisión de selección en dos convocatorias de empleo público laboral. Las demandantes alegaron falta de motivación en dichas modificaciones, lo que fue acogido tanto por el juzgado de instancia como por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que anularon el proceso selectivo en su integridad. La cuestión llegó al TS en casación, planteándose, además la posible falta de competencia del orden contencioso-administrativo para conocer del asunto, en favor del orden social.

El Alto Tribunal rechaza esta alegación de falta de jurisdicción, argumentando que en el momento en que se interpuso el recurso contencioso-administrativo y se dictaron las sentencias de instancia y apelación, no existía una norma legal que atribuyera expresamente la competencia al orden social. La disposición que lo hacía —la letra *f)* del art. 3.1 LRJS, introducida por la Ley 22/2021— fue posteriormente declarada inconstitucional por el TC (STC 145/2022), no por razones materiales, sino por haberse introducido en una ley presupuestaria, lo que vulneraba los límites formales del procedimiento legislativo. En consecuencia, el Supremo reafirma la vigencia de la doctrina de los actos separables, atribuyendo al orden contencioso-administrativo la competencia para conocer de actos administrativos previos a la contratación laboral, salvo disposición legal en contrario. En cambio, en aquellos asuntos que se inicien posterior a la citada sentencia del TC, resultará competente la jurisdicción social incluso en los actos previos a la contratación.

En cuanto al fondo del asunto, el TS confirma la nulidad de las resoluciones administrativas por falta de motivación suficiente. Aunque el Consorcio alegó que la modificación de la comisión de selección respondía al cumplimiento del principio de paridad de género, los órganos judiciales de instancia concluyeron que la verdadera razón fue un cambio en las especialidades de los miembros del tribunal, sin justificación adecuada. El Supremo respeta esta valoración fáctica, subrayando que cualquier alteración en la composición de un órgano de selección debe estar debidamente motivada, especialmente cuando puede afectar a la igualdad de oportunidades de los aspirantes.

No obstante, el Tribunal introduce un matiz esencial: la nulidad de la modificación del tribunal no debe arrastrar necesariamente la nulidad de todo el proceso selectivo. Acogiendo su propia jurisprudencia consolidada, declara que deben conservarse los efec-

tos favorables para quienes participaron de buena fe y superaron las pruebas. Esta doctrina de conservación de actos válidos en beneficio de terceros de buena fe se erige como un principio de equilibrio entre la legalidad administrativa y la protección de la confianza legítima de los ciudadanos.

Este pronunciamiento judicial pone de relieve, una vez más, la necesidad de una reforma integral del régimen jurídico del empleo público que supere la actual dualidad normativa y jurisdiccional, y que garantice una mayor coherencia y seguridad jurídica en la actuación administrativa y en la tutela judicial de los derechos de los aspirantes a un empleo público.

*Anuario de Derecho Municipal*
Núm. 18, 2024
Sección Informes sectoriales, pp. 455-477
Madrid, 2025
*DOI: 10.37417/ADM/18-2024_2.12*
ISSN: 1888-7392

# Corrupción y Administración local: novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales en 2024

Ana Belén VALVERDE-CANO
*Investigadora Ramón y Cajal en el Área de Derecho Penal*
*Universidad Complutense Madrid*
*ORCID ID: 0000-0001-5580-5365*

**Palabras clave:** Derecho penal; prevaricación; cohecho; malversación; funcionarios públicos; jurisprudencia.

**Keywords:** *Criminal Law; prevarication; bribery; embezzlement; public officials; case-law.*

**SUMARIO:** 1. NOVEDADES NORMATIVAS: 1.1. Modificaciones al Código Penal. 1.2. Otras normas con relevancia penal: 1.2.1. Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. 1.2.2. Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.—2. NOVEDADES EN LA JURISPRUDENCIA Y EN LA DOCTRINA: 2.1. Delitos de prevaricación administrativa: 2.1.1. Jurisprudencia constitucional sobre la incardinación de los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo». 2.1.2. Sobre el concepto de «asunto administrativo» en el delito de prevaricación. 2.1.3. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal: arbitrariedad y elemento subjetivo. 2.1.4. Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación. 2.1.5. ¿Prevaricación omisiva en la gestión de la DANA de Valencia? 2.1.6. Novedades doctrinales. 2.2. Delitos de cohecho: 2.2.1. Sobre la relación entre la dádiva y la realización de un acto o función pública. 2.2.2. Sobre la relación entre el delito de fraude y el delito de cohecho. 2.2.3. Novedades doctrinales. 2.3. Delitos de malversación: 2.3.1. Concepto penal de patrimonio público: la consulta de la Fiscalía General del Estado 3/2024, de 16 de mayo. 2.3.2. Sobre la interpretación del concepto «apropiación con ánimo de lucro» del delito de malversación. 2.3.3. Novedades doctrinales.

## 1. NOVEDADES NORMATIVAS

### 1.1. Modificaciones al Código Penal

En 2024 el Código Penal solo ha sido objeto de una importante reforma, mediante la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, comentada por J. León Alapont, «La amnistía como (nueva) causa de extinción de la responsabilidad penal: aspectos problemáticos de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio», *Revista Penal*, núm. 55, 2025, pp. 155-180. Se modifica el apartado 1 del art. 130 CP sobre las formas de extinción de responsabilidad penal. Ahora queda redactado con el siguiente tenor:

> «1. La responsabilidad criminal se extingue:
>
> 1.º Por la muerte del reo.
>
> 2.º Por el cumplimiento de la condena.
>
> 3.º Por la remisión definitiva de la pena, conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del art. 87.
>
> 4.º Por la *amnistía* o el indulto.
>
> 5.º Por el perdón de la persona ofendida, cuando se trate de delitos leves perseguibles a instancias de la persona agraviada o la ley así lo prevea. El perdón habrá de ser otorgado de forma expresa antes de que se haya dictado sentencia, a cuyo efecto la autoridad judicial sentenciadora deberá oír a la persona ofendida por el delito antes de dictarla. En los delitos cometidos contra personas menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección que afecten a bienes jurídicos eminentemente personales, el perdón de la persona ofendida no extingue la responsabilidad criminal.
>
> 6.º Por la prescripción del delito.
>
> 7.º Por la prescripción de la pena o de la medida de seguridad».

Esta ley orgánica, que ha sido objeto de cuestión de inconstitucionalidad formulada por el TS en el *Auto de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, de 24 de julio de 2024,* establece un determinado marco material y objetivo donde se amnistían los actos que encajen en el listado enunciado en el art. 1, siempre que «hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023», si fueron ejecutados en el contexto del proceso independentista catalán. Quedan comprendidos expresamente los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, los actos de desobediencia o resistencia, los desórdenes públicos, los actos de desconsideración, crítica o agravio vertidos sobre funcionarios públicos o entes e instituciones públicas, los atentados contra la autoridad, o los actos tipificados como delitos de prevaricación. En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía los actos enumerados en el art. 2, que incluyen los actos tipificados como delito que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea (p. ej., fraude de subvenciones o ayudas de la Unión Europea del art. 308 CP); los actos tipificados como tortura o tratos inhumanos o degradantes; o los que, por su finalidad, pudieran ser calificados como terrorismo.

También, en relación con las conductas amnistiadas de malversación, se excluyen del ámbito de aplicación de la ley aquellas en las que se constate «propósito de enriquecimiento» o cuando se haya «tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial»[1]. En esta cláusula se basa el TS, en el *ATS 11629/2024, de 30 de septiembre (ECLI:ES:TS:2024:11629A),* para excluir la aplicación de la Ley de Amnistía en relación con algunos exdirigentes. Para darle un espacio a la aplicación de esta cláusula[2], el Auto explica que la determinación de lo que debe entenderse por «enriquecimiento personal de carácter patrimonial» no puede prescindir del concepto jurídico-económico de patrimonio, que abarca no solo el activo —bienes y derechos susceptibles de estimación pecuniaria—, sino también el pasivo —las deudas y obligaciones contraídas—. De acuerdo con esta interpretación, «el consejero de una comunidad autónoma que, fuera de sus competencias gubernativas y sin ni siquiera posibilidad potencial de haber incluido estos gastos en partida presupuestaria alguna de esa comunidad, contrata la impresión y difusión de anuncios, la compra de carteles, la distribución de sobres, la estancia de observadores internacionales y lo hace para un fin —como es su particular proyecto político que, además, es ilícito al estar expresamente prohibido por el TC— contrae la obligación de su abono y consecuentemente su patrimonio personal, correlativamente decrece con la obligación asumida por ese importe. Si a continuación lo abona con fondos públicos y transfiere la carga a la comunidad autónoma, su patrimonio personal (activo-pasivo) se incrementa en los importes que se comprometió a abonar y se enriquece personalmente en esas cifras».

Es importante tener en cuenta, no obstante, que se trata de una interpretación que afecta exclusivamente a la ley y no al Código Penal. El TS realiza una interpretación de estos preceptos para asegurar un espacio de aplicación a tales exclusiones *en el contexto de la Ley de Amnistía*, pero aclara que esta interpretación no irradia efectos a los delitos de malversación, que no contienen cláusulas de exclusión semejantes.

---

[1] Se incluyen las conductas de malversación «únicamente cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el primer párrafo de esta letra, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad» [art. 1.*a)* y *b)*]. El apartado 4 de ese mismo artículo aclara que «[n]o se considerará enriquecimiento la aplicación de fondos públicos a las finalidades previstas en los apartados *a)* y *b)* cuando, independientemente de su adecuación al ordenamiento jurídico, no haya tenido el propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial».

[2] «Entre los arts. 1 y 2 de la Ley de Amnistía se desliza una contradicción en sus propios términos que dificulta sobremanera su combinada interpretación. De una parte, se perdona la dilapidación de fondos destinados a la organización de las consultas que tuvieron por objeto facilitar el proceso de emancipación de Cataluña; pero, al mismo tiempo, se excluyen de la amnistía los gastos que hayan implicado un enriquecimiento personal de carácter patrimonial de sus promotores, aun cuando se hayan realizado con la declarada finalidad de contribuir a la independencia nacional. Salvar esta contradicción solo puede lograrse a partir de una interpretación de lo que por enriquecimiento personal deba entenderse».

## 1.2. Otras normas con relevancia penal

### *1.2.1. Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.*

Aunque no ha entrado en vigor en el momento en que se escriben estas líneas, se trata de una norma que tendrá un extraordinario impacto en el proceso penal (y, en alguna medida, también en la aplicación de las normas penales). A continuación, se detallan algunas de las principales que pueden tener alguna incidencia los procedimientos de delitos relacionados con la Administración local:

— Creación de los Tribunales de Instancia

Se establece un nuevo modelo organizativo que sustituye a los tradicionales juzgados unipersonales (de primera instancia y de instrucción) por tribunales colegiados, que contarán con el apoyo de unas Oficinas judiciales con servicios comunes. La nueva redacción del art. 84 de la *Ley Orgánica 5/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial,* somete en su apartado 4 a las diferentes Secciones que integren los Tribunales de Instancia a un principio de adscripción funcional; no obstante, pueden asignarse asuntos a otras secciones *siempre que se trate de asuntos del mismo orden jurisdiccional.*

— Conformidad

Se fomenta la posibilidad de dictar sentencia de conformidad en la audiencia preliminar cuando el acusado, asesorado por su defensa, acepte los hechos y la calificación jurídica propuesta por la acusación. El juez o tribunal deberá verificar que la conformidad se ha prestado libremente y con conocimiento de sus consecuencias. Frente a la anterior versión del art. 655 LECrim, en la que la conformidad solamente era factible respecto de algunas penas —aquellas de carácter correccional—, el nuevo art. 655 LECrim pierde cualquier referente penológico. Esto comporta que la conformidad pase a ser una posibilidad con independencia del delito o de la pena solicitada.

— Audiencia Preliminar

Se introduce una audiencia preliminar en el proceso penal, regulada en el art. 785 LECrim. Esta audiencia tiene como objetivo abordar, de manera previa a la celebración del Juicio oral (y con carácter desligado de su celebración), cuestiones como la posibilidad de conformidad del acusado, la competencia del órgano judicial, la vulneración de derechos fundamentales, la existencia de artículos de previo pronunciamiento, causas de suspensión del juicio oral, nulidad de actuaciones y aspectos relacionados con las pruebas propuestas. En ese trámite pueden, igualmente, «proponer la incorporación de informes, certificaciones y otros documentos» y «la práctica de pruebas de las que las partes no hubieran tenido conocimiento en el momento de formular sus escritos de acusación o defensa».

— Ejecución penal

Se introduce un nuevo art. 988 bis LECrim en el que se sistematiza legalmente la fase de ejecución penal. Como venía señalando la doctrina, tradicionalmente, la ejecución de las penas se desarrollaba de forma fragmentada. Los trámites que conformaban dicha fase, como la suspensión de la pena privativa de libertad o la sustitución de penas, se resolvían en momentos distintos. El nuevo precepto persigue poner fin a esta dispersión de trámites y resoluciones, y establece la concentración de todas las peticiones y decisiones fundamentales relativas a la ejecución en un único e inicial acto procesal.

— Justicia restaurativa y mediación penal

Se introduce una nueva disposición adicional novena que fortalece la justicia restaurativa, un modelo que propone alternativas al proceso penal convencional centrado en la reparación del daño y el diálogo entre víctima e infractor. La norma otorga al órgano judicial la posibilidad de remitir a las partes a un procedimiento restaurativo, salvo en aquellos casos expresamente excluidos por la ley —como los delitos de violencia de género—. Para ello, deberá evaluar las circunstancias del hecho, así como la situación del investigado (o acusado o condenado) y de la víctima o perjudicado. En ausencia de una exclusión legal explícita, como ocurre, por ejemplo, en los delitos de violencia de género, es jurídicamente posible aplicar procedimientos de justicia restaurativa en casos de corrupción, siempre que se cumplan los principios y requisitos establecidos en la ley, en el mismo sentido al sugerido por P. Francés Lecumberri en «La justicia restaurativa en el anteproyecto de reforma de Ley de Enjuiciamiento Criminal ¿Un veto para intervenir en delitos de corrupción desde otro paradigma?», *Estudios Penales y Criminológicos,* vol. 45, 2024, pp. 1-25.

Por el enorme calado de la reforma, se han publicado en los últimos meses numerosos análisis doctrinales, que se unen a los que en otros años se emitieron sobre el Anteproyecto. Entre ellos, cabe destacar el monográfico núm. 172, de febrero de 2025, de *La Ley Penal* («Aspectos penales de la Ley de Eficiencia»), donde intervienen autores como E. Mestre Delgado, V. Magro Servet, L. Enrique Granados y N. Cánovas Fernández. También resultan útiles los trabajos de J. L. Rodríguez Lainz, «El desacertado impacto de la Ley Orgánica de Medidas en Materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia en el Proceso Penal», *Diario La Ley*, núm. 10665, 15 de febrero de 2025; A. E. Gudín Rodríguez-Magariños, «La reforma del procedimiento de ejecución penal por la Ley de Eficiencia, LO 1/2025, de 2 de enero: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes», *Diario La Ley,* núm. 10666, 17 de febrero de 2025; y el de V. Magro Servet, «Apuntes sobre la resolución de la prueba ilícita en la LECRIM tras la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero de medidas de eficiencia», *Diario La Ley*, núm. 10649, 22 de enero de 2025. También es fundamental la obra, que ahora se encuentra en prensa, de J. Banacloche Palao y F. Gascón Inchausti (dirs.), *La justicia en España tras la Ley Orgánica de eficiencia: nuevos tribunales, medios adecuados de solución de controversias y reformas procesales*, La Ley, Madrid, 2025.

### *1.2.2. Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*

Con lo que se conoce como «Ley del Informante» se pretende reforzar la persecución de las infracciones graves del Derecho nacional o de la Unión Europea, así como la protección de aquellos que emplean los canales de denuncia. El alcance de la norma no se limita al ámbito privado: cualquier entidad (también del sector público) debe incluir unos cauces de denuncia en los términos previstos en la ley[3]. Únicamente se excluye de la protección aquellas denuncias relativas a la «tramitación de procedimientos de contratación que contengan información clasificada o que hayan sido declarados secretos o reservados, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o en los que lo exija la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado». Si hay indicios de que los hechos pueden ser constitutivos de delito, debe remitirse la información al Ministerio Fiscal —o la Fiscalía Europea si los hechos afectan a intereses financieros de la UE—. La ley reconoce que puede incurrirse en responsabilidad penal si la forma de acceso o la revelación encajan en el tipo penal (apdos. 1, 2 y 3 del art. 38)[4]. Para evitar el enorme desincentivo para informar que supone el enfrentarse a una posible responsabilidad penal por la revelación, quizá podrían explorarse vías para eximir de responsabilidad, como la aplicabilidad directa de la Directiva a través de la causa de justificación de ejercicio legítimo de un derecho (art. 20.7 CP).

En otras ediciones de este informe (2022 y 2023) me he referido al alcance de la regulación específicamente para el sector público, por lo que a ellas me remito[5]. Baste indi-

---

[3] Como apunta el art. 2, se protegen las personas físicas —del sector público o privado *ex* art. 3— que, empleando los cauces previstos en la ley, informen sobre «[a]cciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave». Además, aunque no tiene que ver con la *Ley 2/2023, de 20 de febrero,* es preciso tener en cuenta que la *Ley Orgánica 10/2022, de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual*, obliga a las empresas y a las Administraciones públicas a establecer unos cauces internos para las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido víctimas de conductas contra la libertad sexual o la integridad moral en el trabajo (art. 12).

[4] Art. 38. «Medidas de protección frente a represalias. 1. No se considerará que las personas que comuniquen información sobre las acciones u omisiones recogidas en esta ley o que hagan una revelación pública de conformidad con esta ley hayan infringido ninguna restricción de revelación de información, y aquellas no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo en relación con dicha comunicación o revelación pública, siempre que tuvieran motivos razonables para pensar que la comunicación o revelación pública de dicha información era necesaria para revelar una acción u omisión en virtud de esta ley, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 2.3. *Esta medida no afectará a las responsabilidades de carácter penal.* Lo previsto en el párrafo anterior se extiende a la comunicación de informaciones realizadas por los representantes de las personas trabajadoras, aunque se encuentren sometidas a obligaciones legales de sigilo o de no revelar información reservada. Todo ello sin perjuicio de las normas específicas de protección aplicables conforme a la normativa laboral. 2. Los informantes no incurrirán en responsabilidad respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada o revelada públicamente, *siempre que dicha adquisición o acceso no constituya un delito.* 3. Cualquier otra posible responsabilidad de los informantes derivada de actos u omisiones que no estén relacionados con la comunicación o la revelación pública o que no sean necesarios para revelar una infracción en virtud de esta ley será exigible conforme a la normativa aplicable».

[5] Brevemente, puede indicarse que, además de un canal externo de información, se configura un sistema interno como cauce preferente del que deben disponer las personas jurídicas obligadas por la ley,

car, como novedad, que el 29 de octubre de 2024 se aprobó el Real Decreto 1101/2024, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante. Con ello se colma la laguna que venía señalando la doctrina desde la aprobación de la *Ley 2/2023 de protección del informante.* De entre las numerosas y excelentes contribuciones académicas cabe destacar la monografía de I. LLEDÓ BENITO, *Estudio crítico a la Ley 2/2023 de 20 de febrero, análisis de la figura del Whistleblower y la lucha contra la corrupción (consideraciones notables con relación al Derecho Penal),* Dykinson, Madrid, 2024; el libro colectivo dirigido por J. LEÓN ALAPONT, *Canales de denuncia en el sector público y privado. Whistleblowing y protección del informante (aspectos penales y procesales)*, Colex, Granada, 2025. Esta obra colectiva contiene contribuciones sobre los aspectos procesales de la ley (A. ANDREU GUTIÉRREZ, «Evidencias recabadas a través del canal de denuncias: admisibilidad y validez en el proceso penal», pp. 17-42; J. GIMENO BEVIÁ, «Aspectos procesales controvertidos de la Ley 2/2023 de protección al informante y del RD 1101/2024 del Estatuto de la autoridad independiente», pp. 95-119; J. C. ORTIZ PRADILLO, «*Whistleblowing, notitia criminis* y derecho procesal premial», pp. 261-303; y M. A. VALLS GENOVARD, «Implementación del sistema interno de información: aspectos prácticos de los canales de información», pp. 305-327); y también interesantes aportaciones para el ámbito penal (A. GÁLVEZ JIMÉNEZ, «Criterios de interpretación del art. 31 bis 4.º CP : la Ley 2/2023, de 20 de febrero, Reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción», pp. 43-71; B. GARCÍA MORENO, «Informaciones falsas: concepto y tratamiento en el ordenamiento jurídico español», pp. 73-94; D. GONZÁLEZ LÓPEZ, «La directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión: ¿qué obligaciones impone a los estados miembros?», pp. 121-153; L. JERICÓ OJER, «La protección de la mujer *whistleblower*: una ausencia (la de la perspectiva de género) y otras disfunciones en la Ley de protección a las personas alertadoras y de lucha contra la corrupción», pp. 155-190; J. LEÓN ALAPONT, «La Autoridad independiente de protección del informante: procedimiento de denuncia, medidas de protección y sanciones», pp. 191-223; L. MENÉNDEZ CONCA, «La importancia del canal de denuncias en el Criminal Compliance: elemento necesario para lograr la exención de responsabilidad "penal" en que pueden incurrir las personas jurídicas por los delitos cometidos en su seno», pp. 225-260). Por la relevancia para el sector público, cabe mencionar adicionalmente la monografía dirigida por C. AYMERICH CANO y M. PARAJÓ CALVO, *La aplicación de la Ley de Protección de Informantes en el Sector Público*, La Ley, Madrid, 2023.

---

incluidas las entidades del sector público (art. 13). Este sistema tiene que asegurar la confidencialidad de la identidad del informante y de cualquier tercero mencionado en la información, así como su protección (art. 5). Como indica el art. 15, las entidades públicas pueden externalizar la gestión de este sistema interno, pero solo si acreditan la insuficiencia de medios propios. Además, se les permite compartir la gestión con otros municipios u Administraciones, pero únicamente en los supuestos del art. 14 y siempre y cuando se pueda garantizar que los sistemas resultan independientes entre sí y no generan confusión en los ciudadanos.

## 2. NOVEDADES EN LA JURISPRUDENCIA Y EN LA DOCTRINA

### 2.1. Delitos de prevaricación administrativa

Según el art. 404 CP, prevarica «la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo». Cuando este tipo de resoluciones se adoptan en ámbitos expresamente regulados, como el urbanístico o el de medio ambiente (arts. 320 y 329 CP), o afectan a ciertas áreas (p. ej., el art. 405 CP), la aplicación del delito se ve desplazada por el principio de especialidad (art. 8.1 CP). De esta manera, la prevaricación administrativa del art. 404 CP se configura como un delito residual que se aplica ante la ausencia de uno cuyo ámbito de aplicación sea más específico. Esta relación de parentesco o especialidad permite que se pueda aplicar la jurisprudencia sobre los delitos de prevaricación administración a los regímenes especiales y que no infrinja el principio acusatorio la condena por el delito de prevaricación general, aunque no se hubiera incluido en el escrito de acusación.

La jurisprudencia es pacífica en cuanto a los elementos básicos del delito de prevaricación. «El tipo penal precisa, no solo que el sujeto activo del delito de prevaricación administrativa tenga la consideración de autoridad o de funcionario público, sino que: *a)* adopte una decisión en asunto que le esté encomendado en consideración a su cargo, único supuesto en el que pueden dictarse resoluciones o decisiones de orden administrativo; *b)* que la resolución sea arbitraria, en el sentido de contradictoria con el derecho; lo que puede manifestarse no solo por la omisión de trámites esenciales del procedimiento, sino también por la falta de competencia para resolver o decidir una cuestión concreta o, también, por el propio contenido sustancial de la resolución, esto es, que la decisión no pueda ser explicada con una argumentación técnico-jurídica mínimamente razonable, y *c)* que se dicte a sabiendas de esa injusticia o, lo que es lo mismo, que se haya dictado con la finalidad de hacer efectiva la voluntad particular de la autoridad o funcionario y con conocimiento de actuar contra los parámetros decisionales establecidos en el ordenamiento jurídico para resolver tal cuestión». *Vid.,* por ejemplo, la *STS 96/2025, de 6 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:373)*. A continuación, vamos a examinar algunos de los problemas que se han planteado en el último año.

#### *2.1.1. Jurisprudencia constitucional sobre la incardinación de los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo»*

Sobre esta cuestión se pronuncia la importante *STC 98/2024, de 19 de junio (ECLI:ES:TC:2024:93),* que da respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por algunos de los antiguos dirigentes y responsables administrativos de la Junta de Andalucía a la *STS 749/2022, de 13 de septiembre (ECLI:ES:TS:2022:3258),* sobre el «caso de los ERE de Andalucía». En este caso, recordemos, se enjuician a los principales responsables políticos y administrativos que intervinieron en la gestión, concesión y pago

de determinadas subvenciones que se concedieron al margen del control administrativo. Tal y como relatan los antecedentes de hecho en la sentencia del TS, se concedieron y pagaron una serie de ayudas sociolaborales con cargo a partidas presupuestarias no reguladas (transferencias de financiación al IFA) con la finalidad eludir el control previo de la Intervención de la Junta de Andalucía y la restante normativa de subvenciones para agilizar el procedimiento de concesión. En la sentencia se da por probado que los responsables eran conscientes de la necesidad de regular el marco jurídico de las ayudas, como evidencian algunas iniciativas que se presentaron pero que finalmente no fueron aprobadas.

El TC, sin embargo, concede parcialmente el amparo a los recurrentes. En concreto, concluye que se realizó una interpretación analógica contra reo de los elementos típicos del delito de prevaricación —los elementos «resolución» y «arbitrariedad»—, al subsumir los actos de carácter prelegislativo y las modificaciones presupuestarias[6] en el concepto de «acto administrativo» del art. 404 CP. El TS había determinado que la elaboración de un anteproyecto de ley y su aprobación como proyecto podían ser calificados como resolución en asunto administrativo, al ser «actos prelegislativos». La argumentación es la siguiente: a diferencia de la decisión de elevar un proyecto de ley o del contenido de un proyecto normativo, que son actos de gobierno inmunes al control jurisdiccional, los actos prelegislativos tienen un *contenido obligatorio dispuesto en la ley*. Son resoluciones que no se rigen por los principios de oportunidad y discrecionalidad, sino que se adoptan en un procedimiento reglado y deben ser respetuosas con las normas que regulan su producción. Son, por tanto, susceptibles de ser emitidas de manera arbitraria (FJ 20.3). De la misma manera, las modificaciones presupuestarias estaban sometidas a un procedimiento de elaboración reglado, regido por Derecho administrativo y ajeno a los criterios de discrecionalidad propios de toda decisión política. Como forma de recapitulación, el TS concluye «que el concepto de resolución al que alude el art. 404 CP no se reduce a la decisión que pone fin a un procedimiento administrativo, sino que puede extenderse a actuaciones posteriores que ejecutan la resolución y actuaciones anteriores de relevancia que hayan sido imprescindibles para adoptar la resolución final quebrantando los controles establecidos en la ley» (FJ 22; y, en sentido parecido, FJ 27).

Al TC no le convence esta interpretación. Sostiene que no cabe que las decisiones adoptadas en el procedimiento de elaboración del proyecto de ley de presupuestos sean calificadas como «resoluciones» recaídas en «asunto administrativo» porque el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno o a los gobiernos autonómicos no genera actos que formen parte de un procedimiento administrativo, incluso aunque tales actuaciones se integren en una suerte de procedimiento o *iter* reglado de actuaciones («La circunstancia de que existan normas que disciplinen cómo han de elaborarse

[6] En concreto, la demandante de amparo, en su condición de consejera de Hacienda, fue condenada por la comisión de un delito continuado de prevaricación por elaborar los anteproyectos de ley de presupuestos, por aprobarlos como proyectos de ley en el Consejo de Gobierno y por la realización de modificaciones presupuestarias.

los anteproyectos de ley y su aprobación como proyectos de ley no los convierte en actos reglados»). Incluso aunque la jurisdicción penal pueda apartarse en ocasiones de la interpretación imperante en otros ámbitos, como el administrativo —como sucede, por ejemplo, con el concepto de funcionario público—, debe mantenerse cierto grado de coherencia en el ordenamiento jurídico[7]. Se trata, en definitiva, de una interpretación imprevisible y analógica *in malam partem* proscrita *ex* art. 25.1 CE.

Es interesante tener en cuenta los Votos Particulares de esta Sentencia, que respaldan la interpretación del TS y consideran que los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias son susceptibles de control penal. En primer lugar, el Voto formulado por los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla y doña Concepción Espejel Jorquera, sostienen que «[n]o es en el ámbito de la inconstitucionalidad de leyes de presupuestos donde se mueven las sentencias impugnadas, sino en el de la creación de un marco jurídico aparentemente neutro a cuyo amparo pudiera actuarse disponiendo de ingentes cantidades de dinero sin control efectivo alguno». Se apoyan en doctrina constitucional que considera la actividad prelegislativa propia del procedimiento administrativo, aunque sobre ella el legislador estatal no pueda intervenir por la vía del art. 149.1.18 CE. Por otro lado, el Voto formulado por don César Tolosa Tribiño coincide en lo esencial con estos razonamientos, incidiendo en la diferente naturaleza del proceso prelegislativo y legislativo atendiendo a las diferentes normas que lo regulan y al momento en el que las normas constitucionales o el Estatuto de Autonomía de Andalucía fijan el inicio del procedimiento legislativo. Cita doctrina constitucional que respalda esta interpretación[8], enfatizando que no debería ser posible escudarse en la inmunidad parlamentaria para incumplir de forma flagrante y palmaria el procedimiento legalmente establecido en la elaboración del proyecto de

---

[7] «En efecto, afirmar, como hace la Sala de lo Penal, que "cuando se trata de determinar qué deb[e] entenderse por asunto administrativo a efectos penales" ha de adoptarse un enfoque distinto del seguido por la jurisprudencia contencioso-administrativa y la constitucional y considerar —apartándose de la jurisprudencia del TC y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo— que la elaboración de un anteproyecto de ley y su aprobación como proyecto constituye una "resolución" recaída "en un asunto administrativo" porque de otro modo las reglas de la elaboración del proyecto de ley o de una norma con fuerza de ley podrían ser desconocidas sin consecuencias, supone atribuir carácter penal a hechos a los que la ley penal no ha atribuido esta naturaleza. Por otra parte, la interpretación que ha efectuado el TS de los elementos típicos del delito de prevaricación "resolución" y "asunto administrativo" no se compadece, como se acaba de indicar, con la naturaleza que a este tipo de actuaciones le atribuyen los tribunales citados, que son a los que por el objeto de su jurisdicción les corresponde, en principio, determinar el sentido de tales conceptos, ni con el sentido que les atribuye la normativa administrativa ni, como ha puesto de relieve el Ministerio Fiscal, con la interpretación que hasta ese momento había efectuado la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de los elementos típicos del delito de prevaricación» (FJ 4.º4.1).

[8] «En la STS 259/2015, de 30 de abril, dijimos, con cita de otros precedentes (STS 941/2009, de 29 de septiembre) que por "asunto administrativo" no han de entenderse los "asuntos regidos por el Derecho administrativo", sino "todos los actos y decisiones realizados por autoridades o funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones con exclusión de los actos propiamente jurisdiccionales o legislativos" y entendemos que los procedimientos reglados que culminan en la decisión de elevar un proyecto de ley al Gobierno no son actos propiamente legislativos, sino actos de gobierno que, por ser reglados, pueden ser el contexto objetivo para la comisión de un delito de prevaricación».

ley para perseguir fines ilícitos. Esto, concluye, posibilitaría un espacio de inmunidad difícilmente justificable.

Esta resolución ha merecido un incisivo comentario de L. RODRÍGUEZ RAMOS, «¿Hacia la vigencia plena de la legalidad penal? Luz y sobras de las SSTC sobre los ERE andaluces», *Diario La Ley,* núm. 10597, 2024.

### *2.1.2. Sobre el concepto de «asunto administrativo» en el delito de prevaricación*

Sobre esta cuestión se pronuncia la *STS 769/2024, de 6 de septiembre (ECLI:ES:TS:2024:4450).* Se enjuicia un supuesto de gestión irregular de la entidad pública andaluza INVERCARIA, dedicada a la promoción de capital riesgo. El principal acusado, Emiliano, ejerció como presidente y consejero delegado, y Eduardo como responsable económico-financiero *de facto*. Ambos, actuando de forma concertada y sin control externo, decidieron contratar a personal y fijar sus sueldos e incrementos salariales sin ajustarse a la legalidad presupuestaria autonómica, lo que dio lugar a retribuciones excesivas financiadas con fondos públicos. Entre otras irregularidades, incrementaron sus propias retribuciones y las de otros trabajadores de manera arbitraria, sin justificación ni autorización legal. Además, aplicaron de forma discrecional beneficios como préstamos personales sin intereses y ayudas para seguros de vehículos, y realizaron liquidaciones pactadas en ceses laborales que implicaban el perdón de deudas o pagos que excedían lo razonable. Estas actuaciones se realizaron al margen de cualquier control o procedimiento administrativo.

La Audiencia Provincial absolvió a Emiliano del delito de prevaricación al entender que no se ha dictado una resolución en un asunto administrativo, que solo es predicable de las actuaciones que, o bien supongan la ejecución de una encomienda de gestión, o bien cuando por aplicación de una norma expresa quede sometida a principios o procedimientos propios de la Administración. Considera que es difícil predicar esa condición en el ámbito estrictamente laboral, bajo cuyo ordenamiento se produjeron las contrataciones y se decidieron los incrementos salariales. La Sentencia del TS, sin embargo, estima el recurso y califica dichas conductas de prevaricación al entender que se ha producido un error de subsunción que no afecta al sustrato fáctico. Recuerda que la omisión del procedimiento legalmente establecido ha sido considerada como una de las razones que pueden dar lugar a la calificación delictiva de los hechos, porque las pautas establecidas para la tramitación del procedimiento a seguir en cada caso tienen la función de alejar los peligros de la arbitrariedad y la contradicción con el Derecho. Basándose en la inescindible relación entre el concepto de funcionario público *ex* art. 404 CP y la consideración de lo que daba entenderse como asunto administrativo, concluye que el hecho de ser INVERCARIA una entidad sujeta al régimen público tiene implicaciones en el procedimiento que ha de seguirse para la contratación laboral, que está sujeta al escrutinio público. Tampoco hay un problema de *bis in idem* (que menciona la Sentencia de instancia) porque el delito de malversación no agota la antijuridicidad del compor-

tamiento desplegado. Dice, citando jurisprudencia anterior, que «[c]uando la malversación va rodeada de actos administrativos injustos se detecta un plus de antijuridicidad: A la acción afectante del patrimonio público, se une otra que lesiona la confianza en las resoluciones administrativas. Malversar confiriendo al acto apariencia de legalidad mediante espurias resoluciones administrativas es más grave que la simple malversación (*vid.* SSTS 149/2015, de 11 de marzo y 394/2014, de 7 de mayo)».

También relacionado con la interpretación de «acto administrativo» a efectos penales, en la *STS 884/2024, de 20 de octubre (ECLI:ES:TS:2024:5224)*, se discute si la manipulación de unos presupuestos para su correcta tramitación puede encajar en el concepto de resolución administrativa. En este caso, el funcionario técnico del Área de Atención Urbana del Ayuntamiento de Alicante se concertó con Virgilio, arquitecto técnico de BECSA, para que este elaborara y convirtiera a formato PDF los proyectos de diversas obras públicas. Los metadatos de los documentos demostraron que la conversión se realizó en el ordenador de Virgilio, lo que le permitió disponer de información privilegiada antes de la publicación oficial de los proyectos, favoreciendo así la posición de ventaja de BECSA y, en consecuencia, la adjudicación de contratos en perjuicio de los principios de libre concurrencia, igualdad y transparencia en la contratación pública.

El TS confirma la condena de Luis Andrés y a Virgilio como inductores del delito de prevaricación administrativa, considerando que su actuación coordinada manipuló el procedimiento licitatorio para obtener beneficios indebidos. La manipulación que se materializa en el preludio de la resolución constituye base suficiente para considerar que es arbitraria —por ser arbitrario el procedimiento seguido—. Recuerda que «la omisión del procedimiento legalmente establecido ha sido considerada como una de las razones que pueden dar lugar a la calificación delictiva de los hechos, porque las pautas establecidas para la tramitación del procedimiento a seguir en cada caso tienen la función de alejar los peligros de la arbitrariedad y la contradicción con el Derecho [...] Dicho de otra manera, podrá incidir, o no, en la concreción del resultado pretendido, como es que la adjudicación la gane aquel para quien se buscaba adaptar el expediente, pero lo que sí se habrá logrado es la manipulación del propio expediente para que se tramite con el resultado que se buscaba, que es donde se encuentra el acto prevaricador». Esto es, con independencia de la constatación de datos objetivos que sugirieran que la empresa podría haber sido considerada la mejor candidata en cualquier caso —haciendo una abstracción hipotética—, lo que importa a efectos de calificar el acto como prevaricador es la maquinación, el «envenenamiento» del procedimiento, que impide que pueda emitirse una resolución no arbitraria.

#### *2.1.3. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal: arbitrariedad y elemento subjetivo*

La *STS 105/2025, de 10 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:580)* se pronuncia sobre la relación entre el ilícito penal y el administrativo. En este caso, se condena a la directora

de la *Institució de les Lletres Catalanes (ILC)* por adjudicar directamente, sin concurso público ni procedimiento legal, un contrato para desarrollar un portal web, omitiendo deliberadamente los principios de transparencia, concurrencia y publicidad. A sabiendas de la ilegalidad de su actuación, aprobó gastos sin cumplir los requisitos administrativos e intentó encubrir la irregularidad mediante documentación manipulada, lo que también llevó a su condena por falsedad documental. La sentencia parte de que no toda infracción administrativa constituye un delito. Para que un acto administrativo sea sancionado penalmente como prevaricación, debe alcanzar un grado de arbitrariedad manifiesta e «insufrible» para el ordenamiento jurídico. Lo decisivo, por tanto, es el grado de *arbitrariedad*. No basta con que la resolución sea jurídicamente incorrecta, sino que, además, debe ser palmaria, patente o evidentemente insostenible desde cualquier método aceptable de interpretación de la ley. «En particular la lesión del bien jurídico protegido por el art. 404 CP se ha estimado cuando el funcionario adopta una resolución que contradice un claro texto legal sin ningún fundamento, para la que carece totalmente de competencia, omite totalmente las formalidades procesales administrativas, actúa con desviación de poder, omita dictar una resolución debida en perjuicio de una parte del asunto administrativo» (FJ 7.º).

La falta de un resultado materialmente injusto es lo que lleva al TS a absolver en la *STS 96/2025, de 6 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:373)*. Trata de un caso relacionado con la adjudicación y financiación de obras en un campo de fútbol. Se detectó que, tras la concesión de una subvención de la Diputación Provincial de Pontevedra para dichas obras, la empresa adjudicataria ejecutó trabajos adicionales no contemplados en el proyecto inicial, aunque no se determina la razón de estas obras extra. Como la normativa impedía aumentar la subvención, los acusados idearon un sistema para encubrir el pago mediante la concesión de una nueva subvención bajo el pretexto de mejoras en vestuarios y graderío, adjudicando el contrato a la misma empresa mediante un procedimiento negociado sin publicidad. Se demostró que las empresas invitadas a la licitación actuaron como simples comparsas, garantizando la adjudicación a Eiriña, S. L. La sentencia inicial del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Pontevedra condenó a los acusados por prevaricación y fraude, al considerar probado que se manipuló el proceso administrativo para justificar el pago de trabajos ya realizados.

La Audiencia Provincial había condenado a los acusados al considerar que la adjudicación de la obra a Eiriña, S. L., mediante un procedimiento negociado sin publicidad, vulneró los principios de concurrencia e igualdad en la contratación pública. Sin embargo, el TS concluyó que ni la concesión de la subvención ni la adjudicación del contrato fueron arbitrarias en términos penales. Aunque se detectaron irregularidades administrativas, no se trató de una decisión «injusta y dictada a sabiendas de su injusticia», requisito esencial para la prevaricación. La contratación no fue un acto caprichoso o arbitrario, sino una respuesta a un problema administrativo real. Los trabajos adicionales fueron efectivamente ejecutados, y la empresa constructora tenía derecho a su cobro. Según el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia contencioso-administrativa, cuando una obra se realiza fuera del contrato original, la Administración no puede negarse a

pagarla, ya que esto supondría un enriquecimiento injusto. Además, el importe abonado se ajustó a los precios de mercado, lo que descarta cualquier perjuicio económico para la Administración. En definitiva, el TS concluye que la desviación del procedimiento administrativo no generó un resultado materialmente injusto, lo que impide calificar la conducta como prevaricación. De manera similar, en la *STS 20/2025, de 16 de enero (ECLI:ES:TS:2025:51)*, no considera que los actos de los acusados constituyan un delito de prevaricación administrativa porque esta requiere que se demuestre una intención deliberada de incumplir la legalidad, lo cual no se había evidenciado en este caso, ya que las decisiones administrativas se basaron en interpretaciones normativas que, aunque erróneas, no alcanzan el nivel de arbitrariedad exigido para tipificar el delito de prevaricación según el art. 404 CP.

En la *STS 108/2025, de 12 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:602)*, también recuerda que el elemento subjetivo «a sabiendas de la ilicitud» es un elemento determinante para diferenciar entre el ilícito administrativo y el penal. Dice la resolución que «[d]ictar, u omitir, la resolución arbitraria no determina, por sí mismo, la comisión del delito de prevaricación, si no se constata la concurrencia del elemento subjetivo de la prevaricación, pues para ello se requiere, [...] la clara conciencia de la ilegalidad o de la arbitrariedad que se ha cometido» (FJ 2.º). En esta sentencia se enjuicia el caso de un alcalde que llevó a cabo reiteradas contrataciones de personal sin respetar los principios de publicidad, mérito, capacidad e igualdad, en contra de los informes desfavorables emitidos por la Secretaría Interventora del ayuntamiento. Varios de estos decretos fueron posteriormente anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa al haber prescindido de las normas esenciales del procedimiento. No se dan por probados ni el contexto de imprevisibilidad ni la urgente necesidad, el alcalde era plenamente consciente de la falta de cobertura jurídica de los sucesivos decretos que culminaron con los nombramientos. Es importante tener que en cuenta que el elemento subjetivo debe probarse y aparecer en el relato de los hechos. Es un aspecto fáctico y no solo normativo, por lo que no puede revisarse en casación salvo en supuestos muy excepcionales, como detalla la *STS 1138/2024, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TS:2024:6200)*.

### *2.1.4. Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación*

Una última cuestión de relevancia para nuestro análisis se plantea sobre la aplicación de la continuidad delictiva (art. 74 CP) en el delito de prevaricación, en la *STS 1103/2024, de 29 de noviembre (ECLI:ES:TS:2024:5977)*, una pieza separada del *caso de los ERE*. El caso versó sobre la gestión irregular del expediente de regulación de empleo en la empresa ACYCO. En 2003, la presidenta del Consejo de Administración, junto con otros altos cargos, impulsaron un ERE para extinguir contratos de 35 trabajadores. Para ello, se tramitó la contratación de pólizas de seguro de rentas (prejubilación) financiadas por fondos públicos de la Junta de Andalucía a través de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social. Durante el proceso se cometieron diversas irregularidades, entre las que destacan:

— La inclusión en las pólizas de beneficiarios que no tenían relación laboral con ACYCO (por ejemplo, personas fallecidas o ajenas a la plantilla) y la modificación de condiciones, de manera que se abonaron primas y comisiones excesivas, superiores a lo legalmente admisible.

— La utilización de facturas fraudulentas y el pago adelantado de sumas que no estaban justificadas, lo que implicó movimientos indebidos de dinero y la captación de ayudas públicas sin la debida autorización ni control.

— La coordinación entre varios responsables, quienes aprovecharon su posición para obtener beneficios económicos tanto personales como para la empresa, a costa del erario público.

La defensa sostiene que, en realidad, una parte de los hechos de prevaricación y malversación deben considerarse una *unidad natural de acción* o *unidad típica de acción* —o, lo que es lo mismo, que todos los hechos deben valorarse conjunta y globalmente como un único evento—. El Tribunal admite que esta categoría se utiliza para agrupar conjuntos de actos que se presentan como un solo acontecimiento en su dimensión socio-normativa; o exigidos por el propio tipo (por ejemplo, en delitos complejos).

Concluye que tal *unidad de acción* no concurre en este caso porque no es identificable una unidad espacio temporal que reúna las condiciones que nos permitan hablar de un único evento ante un espectador imparcial: «[n]os hallamos ante un prolongadísimo lapso temporal, diversidad de pagos y sucesión de resoluciones de distinta naturaleza que son por completo ajenos a la categoría de "unidad natural de acción" y, sin embargo, encajan sin dificultad en la continuidad delictiva. No se aprecia la unidad espacial ni estrechez o inmediatez temporal que permita apreciar, desde un una óptica socio-normativa, un único hecho». A más abundamiento, refuerza su conclusión recurriendo a la necesaria proporcionalidad que debe complementar los juicios sobre unidad y pluralidad de acciones: «Tampoco desde el punto de vista de la proporcionalidad de la respuesta punitiva y la cautela de evitar una exasperación de la respuesta penal se justifica acudir a la "unidad de acción". Los hechos revisten una indudable gravedad y la consecuencia punitiva de la continuidad no exaspera indebidamente la pena, sino que la acomoda a las circunstancias concurrentes en los hechos».

### *2.1.5. ¿Prevaricación omisiva en la gestión de la DANA de Valencia?*

No puede concluirse este informe sin mencionar las posibles responsabilidades penales a raíz de la gestión de la tragedia de la DANA en la provincia de Valencia el pasado octubre de 2024. En concreto, por prevaricación omisiva. Para responder a esta pregunta son imprescindibles dos documentos: el *ATSJ de la Comunidad Valenciana 97/2024, de 23 de diciembre*; y el texto de V. Carratalá Valera, «La gestión de la DANA desde la óptica del Derecho penal», *Diario La Ley,* núm. 10669, 20 de febrero de 2025.

El querellante sostiene que el presidente de la Comunidad podría haber incurrido en prevaricación omisiva, por la inacción y falta de diligencia a la hora de adoptar las

medidas de prevención y protección de los ciudadanos, como solicitar la intervención inmediata en la catástrofe del Gobierno (arts. 28 y 29 de la Ley de Protección Civil) o la declaración del estado de alarma ante catástrofes naturales graves. Debe dirimirse, en definitiva, si el presidente tenía competencia en la gestión o si esta correspondía a otro órgano competente (como la Consellería de Justicia de Interior) y si puede detectarse una omisión que se equivalente a una resolución arbitraria expresa (p. ej., no constituir el CECOPI con mayor rapidez o enviar un aviso previo a la población), que son los requisitos jurisprudenciales de la prevaricación omisiva.

La querella se inadmite por una cuestión competencial: corresponde a los Juzgados de instrucción territoriales investigar los hechos y, si se aprecian indicios concretos contra el aforado, remitir exposición razonada al TSJ. Asumir la competencia sin esa previa investigación supondría invadir funciones que no le corresponden a la Sala, según el art. 313 LECrim. Solo si las querellas presentadas están individualizadas con suficiente solidez, puede ocuparse del enjuiciamiento el propio TSJ, tal y como prevé de manera excepcional la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se requiere la concreción del *factum* respecto de la persona aforada, siendo insuficiente la mera atribución subjetiva sin datos o circunstancias que corroboren con un mínimo de verosimilitud o solidez la participación de dicha persona en los mismos (FJ 2.º). Esta concreción no se certifica en el presente caso, lo que determina que la Sala no asuma la competencia para el conocimiento de estos hechos, aunque recuerda que esta decisión de inadmisión no cierra la vía de presentar la querella ante el juez de instrucción: «Procede, por incompetencia de la Sala, inadmitir y archivar las querellas y denuncias objeto de este pronunciamiento con comunicación a los querellantes y denunciantes de la presente resolución a fin de que, si lo estiman oportuno, insten lo necesario en cuanto a la incoación del correspondiente procedimiento preliminar ante el juez de instrucción territorialmente competente».

### *2.1.6. Novedades doctrinales*

En este último año caben destacar las siguientes contribuciones sobre el delito de prevaricación: el exhaustivo análisis de R. Cruz Palmera, «"Ingeniería jurídica" al descubierto: análisis del delito de nombramiento ilegal. Artículo 405 del código penal español», *Cuadernos de Política Criminal,* núm. 143, 2024, pp. 143-173; A. Pelegrín López, «Los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y su prevención por parte de la Administración local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 64, 2024, pp. 317-384, donde trata algunas cuestiones de lo que se conoce como prevaricación ambiental; D. R. Romero Espinosa, «Prevaricato y abuso de funciones del cargo», en H. Olasolo, D. Benito Sánchez, D. Sansó-Rubert Pascual y N. Hernández Jiménez (dirs.), *Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del Derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 329-366; R. Rivero Ortega, «¿Tenemos balas de plata contra la corrupción en la contratación pública?», *Revista Galega de Administración*

*Pública,* núm. 67, 2024, pp. 275-290; M. T. MONTERO RUIZ, «El delito de prevaricación en el contexto del ruido ambiental», *La Ley Penal,* núm. 170, 2024, sobre prevaricación omisiva; F. J. VÁZQUEZ MATILLA, «¿La mera inobservancia del procedimiento y publicidad exigida en contratación pública puede conllevar la condena penal por prevaricación aunque no exista malversación o fraude?», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 1, 2024.

## 2.2. Delito de cohecho

Bajo la etiqueta de «cohecho», los arts. 419 a 427 bis CP regulan comportamientos que tienen que ver con lo que popularmente se conoce como «soborno». El objetivo de la regulación es preservar el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración, evitando que el interés privado colonice el ejercicio de las funciones públicas. Para lograr este objetivo, se tipifican las conductas de exigencia o aceptación de dádiva o promesa por parte de funcionarios para la realización de ciertos actos, o como recompensa por haberlos realizado (cohecho pasivo); o mediante la incriminación de las conductas de ofrecimiento de pago o promesa por parte de los particulares y de la aceptación de las exigencias de pago hechas por los funcionarios (cohecho activo). Otra distinción doctrinal de utilidad es la que diferencia entre cohecho propio e impropio: mientras que el delito de cohecho propio es el que se basa en la realización de un acto contrario a los deberes propios del funcionario, en el impropio, la dádiva se da en atención al cargo que ostenta el funcionario, sin que tenga que hacer o dejar de hacer nada.

### *2.2.1. Sobre la relación entre la dádiva y la realización de un acto o función pública*

La *STS 441/2024, de 22 de mayo (ECLI:ES:TS:2024:2551),* enjuicia un supuesto de usurpación de funciones públicas, en el que un individuo que padecía trastornos de personalidad y adaptativo, se hizo pasar por una figura de alto rango y concertó una entrevista con el presidente de ALSA en Ribadeo, presentándose falsamente como enlace entre la Vicepresidencia del Gobierno y la Casa Real. Para respaldar su impostura, organizó un convoy de vehículos y contrató a dos personas de la Policía Municipal para que actuaran como escoltas y proporcionaran seguridad durante el viaje. El TS absuelve a los policías del delito de cohecho por el que habían sido condenados (art. 419 CP), revocando la sentencia de la Audiencia Provincial, porque «la entrega de dinero no tuvo como objetivo remunerar la realización de un acto relacionado con el cargo público desempeñado por el sujeto pasivo». No es suficiente con que la persona ostente una función pública, sino que la entrega de la dádiva debe estar funcionalmente conectada con el acto requerido o con la afectación de la función. En este caso, el pago estaba directamente relacionado con una tarea extraoficial fuera de sus horas de servicio. Esta infringía la normativa sobre incompatibilidades del personal funcionario, pero «no hubo afectación

del bien jurídico protegido por el delito de cohecho, no hubo el comportamiento corrupto que sanciona el citado delito y que consiste en recibir o solicitar una dádiva por la realización de actos propios de un cargo administrativo».

Sí se constata la afectación a la función pública, aunque no se materialice en actos concretos, en la *SAN 3/2025, de 15 de enero (ECLI:ES:AN:2025:59)*. En este supuesto un excomisario del aeropuerto de Madrid había aceptado múltiples dádivas en especie y metálico entre 2010 y 2015 de dos empresarios a cambio de dispensar un trato de favor a sus clientes y familiares en el aeropuerto. El Tribunal recuerda que el delito de cohecho se consuma con la mera aceptación de la dádiva, sin que sea necesario probar que se concretó un acto administrativo irregular en favor del pagador. Por ello, resulta irrelevante que no conste un trato efectivo de favor: lo decisivo es que las dádivas buscaban ese trato privilegiado.

### *2.2.2. Sobre la relación entre el delito de fraude y el delito de cohecho*

Sobre esta cuestión, entre otras, se pronuncia la *SAP de Alicante 356/2024, de 10 de octubre (ECLI:ES:APA:2024:1339)*. Se trata de un complejo caso de corrupción institucional vinculado al Consorcio para la gestión del Plan Zonal de Residuos de la Comunidad Valenciana. Diversos funcionarios públicos y empresarios fueron investigados y enjuiciados por una trama de delitos relacionados con cohecho, tráfico de influencias, información privilegiada, fraude, prevaricación y negociaciones prohibidas a funcionarios. Se demostró que algunos de los acusados facilitaron decisiones administrativas que beneficiaron a empresas privadas en la adjudicación de contratos y compraventa de terrenos, a cambio de beneficios económicos, regalos y otras ventajas personales.

Entre otras cuestiones, se pronuncia sobre la compleja relación entre el delito de fraude y el de cohecho. Aclara que con el delito de fraude «se protege tanto el lícito desempeño de la función pública como el patrimonio público frente a los riesgos que el incumplimiento de los deberes del cargo puede generar el mismo»; mientras que, mediante el delito de cohecho, lo que se protege es «la probidad del funcionario público que le permite a la Administración asegurar una prestación adecuada, objetiva y no discriminatoria de los servicios públicos». El delito de fraude contiene una acusada vertiente de tutela del patrimonio de la Administración, de ahí que sea preciso concretar objetivamente su efecto perjudicial para el erario público. Esta no está presente en el delito de cohecho, razón por la que del delito de cohecho no se puede derivar más consecuencia pecuniaria que el decomiso de las dádivas o presentes.

### *2.2.3. Novedades doctrinales*

En la doctrina, es imprescindible mencionar la monografía de B. García Sánchez, *La corrupción en España: su persecución penal en la última década,* Iustel, Madrid, 2024

(se refiere al cohecho en el Capítulo III). También resulta del mayor interés la obra colectiva dirigida por H. Olasolo, D. Benito Sánchez, D. Sansó-Rubert Pascual y N. Hernández Jiménez, *Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del Derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025. Esta obra incluye dos capítulos sobre los delitos de cohecho: J. L. de la Cuesta Arzamendi, I. Blanco Cordero y M. Odriozola Gurrutxaga, «El cohecho activo y pasivo de funcionarios públicos nacionales», pp. 65-173; y M. Scoletta y S. B. Taverriti, «El cohecho activo y pasivo de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas», pp. 175-255.

## 2.3. Delitos de malversación

Debemos comenzar recordando que, después de 2022, el régimen de la malversación sufre una importante reforma, estableciendo tres modalidades que van de mayor a menor gravedad: en primer lugar, la apropiación de patrimonio público con ánimo de lucro (nuevo art. 432 CP); en segundo lugar, el uso temporal de bienes públicos (art. 432 bis CP); y, por último, los desvíos presupuestarios o gastos de difícil justificación (cláusula subsidiaria del art. 433 CP). También se establecen tipos atenuados cuando el perjuicio económico sea de menor gravedad (art. 432.3 CP), o cuando se reintegren (segundo párrafo del art. 432 bis CP). Común a las tres modalidades es la noción de patrimonio público, que el nuevo art. 433 ter define auténticamente como el «conjunto de bienes y derechos, de contenido económico-patrimonial, pertenecientes a las Administraciones públicas», lo que excluye la posibilidad de una concepción puramente jurídica del patrimonio público. También, en el marco del Capítulo VIII (De los fraudes y exacciones ilegales), se crea un nuevo delito de enriquecimiento ilícito de autoridades en el art. 438 bis CP, que castiga los incrementos patrimoniales injustificados hasta cinco años después de haber desempeñado un cargo público.

### *2.3.1. Concepto penal de patrimonio público: la consulta de la Fiscalía General del Estado 3/2024, de 16 de mayo*

El 16 de mayo de 2024 la FGE emitió una Consulta, que incluye su propio posicionamiento, sobre una cuestión de extraordinario interés. Como se ha mencionado en el párrafo anterior, el art. 433 ter CP define el concepto de «patrimonio público» aludiendo a los bienes *pertenecientes a las Administraciones públicas.* ¿Esto excluye los bienes de las entidades que, a pesar de integrarse en el sector público institucional no son Administración pública con arreglo al Derecho administrativo?

Como se recuerda en la propia Consulta, hasta la reforma de 2022, era pacífica la jurisprudencia que consideraba que estos bienes encajaban en el objeto material de los delitos de malversación, en el entendimiento de que el carácter público de los fondos viene

determinado por su origen y su destino debido. El acuerdo no jurisdiccional adoptado por el Pleno del TS, de fecha 25 de mayo de 2017, contribuyó a disminuir notablemente la complejidad de esta materia al ofrecer diversas pautas para discernir cuándo el patrimonio de las sociedades mercantiles debía reputarse público[9]. No obstante, con el nuevo tenor literal del art. 433 ter CP, parece que cabría una interpretación restrictiva del concepto de Administración pública, excluyente, por ejemplo, de las sociedades mercantiles públicas, lo que a su vez limitaría el patrimonio afecto al régimen de la malversación.

La FGE, sin embargo, expone de manera muy convincente varios argumentos que avalan la interpretación de que el concepto penal de Administración pública es más amplio que el ofrecido por el Derecho administrativo —posibilidad admisible también teniendo en cuenta la locución del artículo «a los efectos del presente Código»—. Los argumentos principales son los siguientes: en primer lugar, por razones sistemáticas. La rúbrica del Título XIX del Libro II alude a los «delitos contra la Administración pública», y ello no ha impedido la subsunción en las figuras delictivas comprendidas en los arts. 404 a 445 CP de aquellas conductas ejecutadas en el seno de entes que, aun no teniendo la condición de Administración pública con arreglo al Derecho administrativo, sí forman parte del sector público. En segundo lugar, por razones teleológicas y axiológicas, ya que, como nuestros Tribunales han afirmado reiteradamente, el bien jurídico que se protege en los delitos de malversación es fundamentalmente el correcto funcionamiento de la actividad patrimonial de la Administración, que se vincula con la efectiva realización del interés general (art. 103 CE). La tutela reforzada que el legislador ofrece al patrimonio público encuentra su razón de ser en los fines que se encuentra llamado a realizar y no en el mero hecho de su titularidad formal, y estos fines se ven afectados tanto si el quebranto patrimonial afecta al sector público administrativo o empresarial. En definitiva, «el hecho de que el ordenamiento jurídico-administrativo permita gestionar los recursos públicos a través de entidades privadas integradas en el sector público institucional, en aras de una mayor agilidad y eficacia, no puede implicar una menor protección del patrimonio público».

Por último, el último argumento tiene que ver con la necesaria coherencia que debe existir en el ordenamiento jurídico. Si se excluyera de la protección la gestión de algunos

---

[9] En concreto, los criterios son los siguientes: «1. Los bienes, efectos, caudales o cualesquiera otros de cualquier índole que integren el patrimonio de las sociedades mercantiles participadas por el Estado u otras Administraciones u Organismos Públicos, deben tener la consideración de patrimonio público y, por tanto, pueden ser objeto material del delito de malversación siempre que concurra alguno de los supuestos siguientes: 1.1. Cuando la sociedad mercantil esté participada en su totalidad por las personas públicas referidas. 1.2. Cuando esté participada mayoritariamente por las mismas. 1.3. Siempre que la sociedad pueda ser considerada como pública en atención a las circunstancias concretas que concurran, pudiéndose valorar las siguientes o cualesquiera otras de similar naturaleza: 1.3.1. Que el objeto de la sociedad participada sea la prestación, directa o indirecta, de servicios públicos o participen del sector público. 1.3.2. Que la sociedad mixta se encuentre sometida directa o indirectamente a órganos de control, inspección, intervención o fiscalización del Estado o de otras Administraciones públicas. 1.3.3. Que la sociedad participada haya percibido subvenciones públicas en cuantía relevante, cualquiera que fuera la Administración que las haya concedido, para desarrollar su objeto social y actividad».

bienes que sí generan responsabilidad contable o administrativa, se quebraría la tradicional coherencia sistemática entre la responsabilidad contable y la penal. También se llegarían a otras conclusiones poco razonables teniendo en cuenta la definición formal-material del art. 24 CP. Por ejemplo, atribuir la condición de autoridad o funcionario público a quien gestiona el patrimonio de las entidades del sector público —que no constituyen Administración pública conforme al ordenamiento jurídico-administrativo—, en el bien entendido de que ello implica el ejercicio de función pública, y, sin embargo, rechazar que el patrimonio de dichas entidades constituya patrimonio público a efectos de su malversación. Por estas razones, concluye la Consulta, «[e]l patrimonio de las entidades que, pese a no ostentar la condición de Administración pública en sentido estricto, integran el sector público tiene la consideración de patrimonio público a los efectos del art. 433 ter CP y, por consiguiente, puede ser objeto material de los delitos de malversación en los mismos términos en que venía siendo admitido por la jurisprudencia con anterioridad a la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre».

### *2.3.2. Sobre la interpretación del concepto «apropiación con ánimo de lucro» del delito de malversación*

La *STS 882/2024, de 22 de octubre (ECLI:ES:TS:2024:5335)*, enjuicia un supuesto de concesión irregular de un préstamo participativo de 300.000 euros por parte de la sociedad pública INVERCARIA, presidida por Cornelio, a la empresa FUMAPA, en una situación económica crítica y sin viabilidad. El préstamo fue aprobado en el Consejo de Administración a propuesta del presidente, a pesar de que los informes técnicos internos lo desaconsejaban por falta de plan de negocio y por la situación patrimonial negativa de la empresa. Además, parte de ese dinero se desvió a otra sociedad vinculada, FUMAFRA, lo que perjudicó los fondos públicos de la Agencia IDEA, única accionista de INVERCARIA. Se considera probado que el acusado Cornelio actuó con conocimiento de la inviabilidad de la empresa, desoyendo las recomendaciones técnicas, y facilitó el préstamo sin seguir los procedimientos ni informar debidamente al Consejo. El préstamo no fue devuelto y ni siquiera se registró adecuadamente en la contabilidad. Asimismo, se acredita que Severino, administrador de FUMAPA, indujo la operación y desvió los fondos. Cornelio fue condenado por prevaricación administrativa en concurso con malversación de caudales públicos, y Severino como inductor de malversación.

En el recurso se plantea que la concesión de un préstamo no es título hábil para la comisión de un delito de malversación al subsistir la obligación de devolución: no hay una apropiación sin ánimo de reintegro. Solo habría una apropiación o sustracción en caso de préstamos simulados o préstamos con existencia de un acuerdo para tolerar el impago. El Tribunal, sin embargo, considera que puede constatarse una suerte de dolo eventual sobre la apropiación sin ánimo de reintegro: «Aun cuando la redacción de los hechos probados era perfectible lo cierto es que de su apreciación conjunta se deducen

los datos suficientes para su calificación como malversación: la disposición de los fondos públicos por parte del acusado como si fueran propios, otorgando una ayuda en forma de préstamo, que *estaba destinada desde el principio a no ser devuelta en los plazos pactados* precisamente porque la empresa carecía de viabilidad económica y estaba en situación de insolvencia o quiebra técnica». Añade que el delito 432 CP actual —que, a diferencia de la regulación vigente desde 2003, aplicable a los hechos, se refiere a la apropiación con ánimo de lucro en lugar de la sustracción—, castiga no solo actos de estricto enriquecimiento personal, sino también actos de manifiesta deslealtad en la administración de los fondos públicos.

Citando a la *STS 749/2022, de 13 de septiembre*, sobre el *caso de los ERE,* recuerda que la jurisprudencia es pacífica sobre el criterio que debe operar para interpretar el ánimo de apropiación del art. 432 CP: debe entenderse en un sentido amplio, incluyendo cualquier clase de ventaja patrimonial o incluso espiritual (a*nimus lucri faciendi gratia*). En resumen: «El ánimo de lucro se apreciará en todos los casos en los que el sujeto activo obre con conciencia y voluntad de disponer de la cosa como si fuera propia, destinándola a unos fines ajenos a la función pública al objeto de conseguir una ventaja o beneficio propio o ajeno de cualquier tipo. Por consiguiente, este elemento subjetivo del injusto también se apreciará cuando el responsable del delito no persiga la obtención de una ventaja patrimonial o de un incremento económico personal».

En definitiva, a la hora de analizar el art. 432 CP, será suficiente con demostrar que la disposición de los bienes se hizo de manera definitiva (como ocurría en el caso enjuiciado), destinándola a unos fines ajenos a la función pública, porque la ventaja patrimonial o el incremento económico no es un elemento del tipo.

### *2.3.3. Novedades doctrinales*

Entre las novedades doctrinales relacionadas con otros más o menos aspectos generales de la malversación o la corrupción pública, cabe destacar los siguientes trabajos: J. Martín Muñoz, *Incentivos para la colaboración con las autoridades en los delitos económicos: un estudio sobre los arts. 305.6 II, 307.5 II, 308.8 II, 426 y 434 del Código Penal*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2024; C. Mir Puig, *Los delitos de malversación del patrimonio público en el código penal como delitos de corrupción pública y política*, Atelier, Barcelona, 2024, reseñado por C. García Valdés, «Los delitos de malversación del patrimonio público en el código penal como delitos de corrupción pública y política (Reforma LO 14/2022, 22.12)», *La ley penal*, núm. 168, 2024; J. P. Matus, «La malversación o peculado y otras formas de apropiación indebida o desviación de fondos públicos», en H. Olasolo, D. Benito Sánchez, D. Sansó-Rubert Pascual y N. Hernández Jiménez (dirs.), *Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del Derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 257-288; A. Matallín Evangelio, «Significado y relevancia de los delitos relacionados con la corrupción en el ordenamiento

jurídico español», *RDPP,* núm. 73, 2024, pp. 65-98; A. Luzón Cánovas, «El concepto penal de patrimonio público en el art. 433 ter CP: entre el continuismo y la novedad», *Diario La Ley,* núm. 10668, 2025; D. Fierro Rodríguez, «La malversación de caudales públicos, el enriquecimiento personal y su exclusión de la Ley Orgánica 1/2024 por el Tribunal Supremo», *Diario La Ley,* núm. 10561, 2024; P. Moreno Brenes, «Intereses financieros de la Unión Europea, malversación y la amnistía», *Diario La Ley,* núm. 10554, 2024; E. Núñez Castaño, «¿Cualquier tiempo pasado fue mejor? La malversación de usos públicos distintos a los establecidos», *Revista General del Derecho Penal,* núm. 41, 2024, pp. 1-58; A. C. Andrés Domínguez, «La conducta típica del delito de malversación propia. La reforma de la LO 14/22, de 22 de diciembre», en M. Gómez Tomillo, A. Javato Martín, A. de Pablo Serrano y J. Mateos Bustamante (dirs.), *«Liber amicorum» en homenaje a la profesora Mercedes Alonso Álamo*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid, 2024, pp. 681-696; D. J. Barrientos Pérez, «El ánimo de lucro en el delito de malversación del artículo 432 CP», en M. García Mosquera, V. Rodríguez Vázquez, M. Díaz y García Conlledo y D. M. Luzón Peña (dirs.), *Libro homenaje al profesor Javier de Vicente Remesal por su 70.º aniversario*, BOE, Madrid, 2024, pp. 735-747; C. Smintinica, «Fraude y "malversación" de subvenciones laborales (CP art. 308 y 308 bis)», en M. Abeleira Colao, D. Carrascosa Bermejo y A. V. Sempere Navarro (dirs.), *Los delitos laborales*, BOE, Madrid, 2024, pp. 709-734.

# ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL *ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL*

## I. Envío de originales

Los trabajos originales se enviarán al Comité de Dirección a través de la **plataforma electrónica** de la Revista (*www.revistasmarcialpons.es*). El autor completará todos los campos desplegados en la herramienta electrónica de envío.

La Revista no cobra ni traslada ningún coste por el envío de manuscritos, el procesamiento de textos o la publicación de los artículos.

Los derechos sobre el contenido de cada artículo pertenecen a cada autor y los de la edición en la Revista a la editorial, que publica bajo licencia *Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional*.

El texto del artículo **no incluirá el nombre del autor** ni ninguna filiación que permita su identificación, ni notas de agradecimiento que permitan la identificación del autor. Tampoco las «propiedades del documento» con las que está archivado el artículo permitirán la identificación del autor.

Los originales podrán redactarse **en español o en inglés** y no superarán los 100.000 caracteres incluyendo espacios. Se remitirán en **formato Word,** y conforme a **las normas de estilo establecidas.**

Con el envío del original, **su autor declara:** que conoce el código ético y de buenas prácticas de la Revista, que los acepta, y que la versión del trabajo que envía no ha sido publicada ni se encuentra en proceso de publicación en otra revista o libro.

## II. Normas de estilo

1. La extensión del manuscrito no podrá en ningún caso superar los 100.000 caracteres incluyendo espacios. Podrá escribirse y publicarse en español o en inglés.
2. Las reglas de estilo que siguen han de observarse necesariamente para la evaluación de los originales.
3. Cada original deberá incluir los siguientes elementos:

- Título, en castellano y en inglés.
- Nombre, puesto profesional y lugar de trabajo del autor.
- Resumen de la contribución de no más de 250 palabras, en castellano y en inglés.

- Palabras clave, en castellano y en inglés.
- Sumario de la contribución.
- Fecha de finalización del trabajo.
- Lista de abreviaturas utilizadas (en la primera cita a pie de página).
- Bibliografía final completa, por orden alfabético.

4. El formato del manuscrito debe ajustarse a las siguientes reglas:

- TÍTULO: tipo de letra Times New Roman 14, mayúscula, interlineado 1,3, espacio 6 puntos.
- Nombre del autor en mayúscula; puesto profesional y lugar de trabajo, orcid: tipo de letra Times New Roman 12, minúscula, interlineado 1,3, espacio 6 puntos.
- RESUMEN: tipo de letra Times New Roman 12, minúscula, interlineado 1,3.
- SUMARIO: tipo de letra Times New Roman 12, interlineado 1,3. Debe reunir todos los epígrafes en línea continua respetando el formato que se dé a estos.

  Ejemplo: **SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL SERVICIO PÚBLICO COMO IDEA ORDENADORA.—3. PROCURA ASISTENCIAL Y SERVICIO PÚBLICO: 3.1. Fundamentos autoritarios. 3.2. Conexiones de sentido: 3.2.1. Crisis del parlamentarismo. 3.2.2. El Estado administrativo.

- EPÍGRAFES:

– Primer nivel de epígrafe: numeración en arábigos y tipo de letra Times New Roman 12, mayúscula y negrita. Ejemplo: **1. INTRODUCCIÓN.**
– Segundo nivel de epígrafe: numeración en arábigos y tipo de letra Times New Roman 12, minúscula y negrita. Ejemplo: **1.2. Fundamentos autoritarios.**
– Tercer nivel de epígrafe: numeración en arábigos y tipo de letra Times New Roman 12, minúscula y cursiva. Ejemplo: *1.2.1. Crisis del parlamentarismo*.
– Cuarto nivel de epígrafe: numeración en arábigos y tipo de letra Times New Roman 12, minúscula redonda. Ejemplo: 1.2.1.1. El Estado administrativo.
– Texto principal: tipo de letra Times New Roman 12, interlineado 1,3, espacio 6 puntos. El texto principal no lleva marcas en negrita. Sí admite cursivas.
– Notas al pie: tipo de letra Times New Roman 10, interlineado 1,2, espacio 6 puntos. El texto de nota no lleva marcas en negrita. Sí admite cursivas.
– Tablas y figuras: llevarán un encabezamiento conciso y tratarán de respetar un formato ordenado y simple.

5. Las referencias bibliográficas, jurisprudenciales o estadísticas pueden ir en el texto principal o a pie de página. Si las referencias bibliográficas van en el texto principal, irán acompañadas de un listado final de todas las obras citadas.

Formato de las referencias bibliográficas a pie de página y de listado bibliográfico final de las citas en el texto principal:

- Libros: Inicial del nombre APELLIDOS, Título completo en cursiva, número de edición, editorial, lugar, año, pp. citadas. Por ejemplo: S. SASSEN, *The global city*, 2.ª ed., Princeton University Press, New York, London y Tokyo, 2001, p. 201.

- Capítulos de libros: Inicial del nombre APELLIDOS, «Título completo», en inicial del nombre APELLIDOS (ed., dir., coord.), Título de la obra en cursiva, número de edición, editorial, lugar, año, pp. inicial y final (p. citada). Por ejemplo: G. DOMÉNECH PASCUAL, «La regulación de la economía colaborativa en el transporte urbano de pasajeros», en J. J. MONTERO PASCUAL (ed.), *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 351-401 (p. 360).
- Artículos en revistas científicas: Inicial del nombre APELLIDOS, «Título completo», Nombre de la revista en cursiva, núm. X, año, pp. inicial y final (p. citada). Por ejemplo: S. DÍEZ SASTRE, «La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho público», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 31, 2015, pp. 105-135 (p. 120).

Formato de las referencias bibliográficas en el texto principal, entre paréntesis: APELLIDO o APELLIDOS, año: número de página citada. Por ejemplo: (PAREJO, 2016: 83). Cuando se citen varias obras de un autor publicadas en un mismo año, se identificará cada una de ellas con una letra minúscula. Por ejemplo: (PAREJO, 2016a: 83).

Las segundas y sucesivas citas de una referencia bibliográfica ya incluida en un pie de página anterior podrán redactarse en cualquier formato de los que son comunes en el ámbito académico. Se recomienda el siguiente: DOMÉNECH, 2017: 360.

Formato de las citas de jurisprudencia: es válido cualquier formato comúnmente utilizado en la comunidad jurídica, siempre que se mantenga uniforme a lo largo de todo el texto y permita la identificación. Se recomienda los siguientes formatos: el número ECLI; o el número de la sentencia, seguido de su fecha. Si la sentencia no tuviera número de orden, se recomienda citar por la fecha, seguida del número del recurso.

# Anuario de Derecho Municipal 2024

## ESTUDIOS


**La inteligencia artificial y los gobiernos locales. Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital**
*Agustí Cerrillo i Martínez*

**Las mancomunidades de municipios de interés autonómico**
*Francisco Toscano Gil*

**Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales: la experiencia de Madrid**
*Javier Calvo García*

**Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación**
*Gemma Patón García*

**Novedades legislativas en el ámbito urbanístico madrileño. Palancas «controvertidas» del cambio**
*Sara Emma Aranda Plaza*

**Gobiernos locales y ejecución de Fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos**
*Carmen Navarro Gómez*
*Moneyba González Medina*
*Luis Augusto Vera Luis*


## INFORMES SECTORIALES


**Organización y régimen jurídico**
*Jorge Castillo Abella*

**Normas, actos y procedimientos administrativos municipales**
*Mónica Domínguez Martín*

**Contratación local**
*Fernando de la Peña Pita*

**Tributos locales**
*Domingo Jesús Jiménez-Valladolid de L'Hotellerie-Fallois*
*César Martínez Sánchez*
*Neus Teixidor Martínez*

**Presupuestos locales**
*Domingo Jesús Jiménez-Valladolid de L'Hotellerie-Fallois*
*César Martínez Sánchez*
*Neus Teixidor Martínez*

**Medio ambiente urbano**
*Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero*

**Urbanismo y ordenación del territorio**
*Sofía Simou*

**Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal**
*Julia Ortega Bernardo*

**Bienes públicos locales y expropiación forzosa**
*Juan Antonio Chinchilla Peinado*

**Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial**
*Héctor Iglesias Sevillano*

**Empleo público**
*Alfonso Esteban Miguel*

**Corrupción y Administración local: novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales en 2024**
*Ana Belén Valverde-Cano*