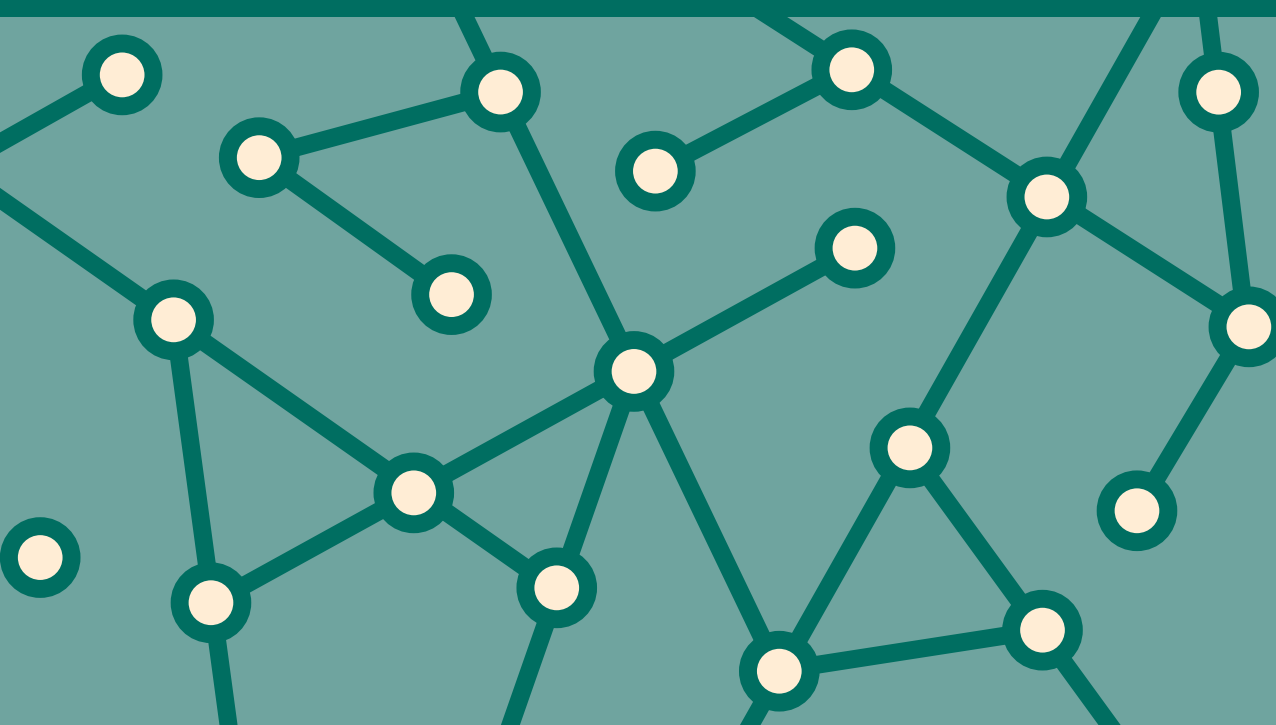
Anuario Aragonés del Gobierno Local

16

ZARAGOZA 2026 I ISSN 2172-6531



Anuario Aragonés del Gobierno Local

16

Zaragoza | 2026

Publicación número 4193
de la Institución Fernando el Católico,
organismo autónomo
de la Excma. Diputación de Zaragoza,
plaza de España, 2, 50071 Zaragoza (España)
tels. [34] 976 288 878 / 976 288 879
ifc@dpz.es
https://ifc.dpz.es

Maquetación
Albanta Creativos, s.l.

ISSN 2172-6531
e-ISSN 2603-7327

D.L. Z 3714-2010

© de los textos, sus autores. Zaragoza, 2026.
© del diseño gráfico, Víctor M. Lahuerta. Zaragoza, 2026.
© de la presente edición, Institución Fernando el Católico. Zaragoza, 2026.
Impreso en España – Unión Europea / Printed in Spain – European Union

Anuario Aragonés del Gobierno Local

16

ZARAGOZA | 2026

FUNDACIÓN Ramón Sainz de Varanda

INSTITUCIÓN FERNANDO EL CATÓLICO

Anuario Aragonés del Gobierno Local

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR
Juan María Pemán Gavín
Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza
Presidente de la Fundación Ramón Sainz de Varanda

SUBDIRECTOR
José Luis Bermejo Latre
Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

SECRETARIO
Darío Badules Iglesias
Profesor Permanente Laboral de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

VOCALES

Luis Martínez Solano
Doctor en Derecho
Secretario de Administración Local, categoría superior

Paula Valencia Lafuente
Técnico de Administración General, Ayuntamiento de Zaragoza

Lucía Cofrades Aquilué
Investigadora en Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

Sumario

PRESENTACIÓN 9

POLÍTICA EDITORIAL 15

ESTUDIOS 19

21 Municipios y salud pública
César Cierco Seira

45 El paisaje como bien protegido
Ignacio Pemán Gavín

91 La seguridad ciudadana municipal: la necesidad de definición, precisión y actualización de las competencias y funciones municipales en la seguridad ciudadana
Óscar Antonio Muñoz Tabernero

131 La función pública de Tesorería en la Administración Local: la Tesorería Local, esa gran desconocida, su valor estratégico
Emilio Fernández Agüero

163 El examen del expediente administrativo local con asistencia de la Inteligencia Artificial: un hito posible para el cumplimiento normativo y la eficacia local
Antonio Aragón Román

INFORMES SECTORIALES 197

199 Informe sobre organización y régimen jurídico de los Entes Locales en Aragón (2024-2026)
María de las Mercedes Crespo Valero

225 Informe sobre servicios públicos, patrimonio y actividades en Aragón (2025)
Sergio Diego García

251 **Informe en materia de empleo público en Aragón (2025-2026)**
Jorge Pueyo Moy y Jesús Sanagustín Sánchez

289 **Informe sobre tributos en Aragón (2025)**
Joaquín Álvarez Martínez

295 **Informe sobre presupuesto y gasto público en Aragón (2025)**
Iliana Roda Vela Alonso

323 **Informe sobre urbanismo, ordenación del territorio y vivienda en Aragón (2025)**
José Luis Calvo Miranda

349 **Informe sobre medio ambiente en Aragón (2025-2026)**
Darío Badules Iglesias

PRESENTACIÓN

Presentación

Se reúnen en el presente volumen del *Anuario Aragonés del Gobierno Local* —que aparece como el n.º 16, fechado en 2026— los textos de diversas ponencias e informes que fueron expuestos en el Seminario de Derecho local organizado por la Fundación Ramón Sainz de Varanda durante el curso 2025-2026, a través de los cuales queda constancia escrita del interés de los temas abordados y del nivel de especialización y profesionalidad de los intervinientes.

Por lo que se refiere a las ponencias, abordan temáticas muy variadas, pero todas ellas de actualidad e interés para el Derecho local y la gestión pública en el peculiar entorno de las Administraciones locales.

En la primera de ellas, César Cierco, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Lérida y reconocido especialista en Derecho Sanitario, aborda un campo muy necesitado de indagaciones y clarificaciones: las responsabilidades municipales en el ámbito de la salud pública. En dicha ponencia el prof. Cierco escudriña con agudeza y profundidad todos los rincones en los que es dable encontrar conexiones entre la esfera municipal y la salud pública, mucho más numerosas y consistentes de lo que cabía esperar. Y lo hace desde una visión histórica de amplio alcance, pero también desde una atenta mirada a las experiencias e iniciativas más recientes en la materia, no solo dentro de nuestras fronteras.

En segundo lugar, Ignacio Pemán Gavín, Abogado urbanista con gran experiencia en la consultoría profesional y también como docente en la materia, nos ofrece una esclarecedora visión de conjunto sobre el tratamiento jurídico del paisaje. Partiendo de una valiosa aproximación conceptual a una noción esencialmente escurridiza, expone de manera eficaz una evolución normativa y jurisprudencial sobre protección del paisaje que ha ido dando pasos muy significativos. Entre otros muchos aspectos sugerentes del trabajo, nos permite descubrir una aportación relevante en la materia de la Comunidad aragonesa: los denominados "Mapas del paisaje" elaborados por el Instituto Geográfico de Aragón, que ofrecen un instrumento técnico muy útil para superar la indeterminación del concepto de paisaje y hacerlo operativo.

Por su parte, Oscar Muñoz Tabernero, Letrado de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Ejea y profesor tutor de la UNED, nos ofrece una aproximación actualizada a las competencias municipales en el ámbito de la seguridad ciudadana. Materia necesitada sin duda de apoyaturas legales más consistentes

que las vigentes y escasamente abordada por la doctrina, pese a su relevancia y a la existencia de una problemática real muy viva derivada de la extrema debilidad de la presencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en grandes zonas del territorio.

A continuación, el actual Tesorero de la Diputación Provincial de Toledo, Emilio Fernández Agüero, aporta una visión muy completa y novedosa de la función de tesorería en las entidades locales, habitualmente poco conocida y todavía menos valorada. Arrancando de una consideración de su evolución histórica, en la que se evidencia la limitación de las funciones que tuvieron los antecesores de los actuales tesoreros y su paulatina transformación, ofrece una versión renovada y ambiciosa de la tesorería local que descubre todo su potencial en la planificación y gestión financiera de las entidades locales desde la perspectiva de su liquidez. Una versión renovada que se apoya en la vigente regulación normativa, como no podía ser de otra manera, pero también en la larga y entusiasta dedicación profesional de E. Fernández al servicio de las entidades locales.

Por último, Antonio Aragón Román, Secretario del Ayuntamiento de Chiclana y expresidente del COSITAL Andalucía, plasma por escrito su interesante aportación al Seminario, centrada en la utilización de la IA como herramienta de apoyo a la función de "examinar" los expedientes administrativos; función que tradicionalmente se ha atribuido a los Secretarios por la normativa de régimen local. Sobre la base de una visión muy ambiciosa del potencial que se encierra en dicho trámite de examen- desde parámetros no solo de legalidad sino también de eficacia y eficiencia- expone las vías operativas para utilizar la IA como herramienta útil para ello; no como sustitución del criterio jurídico del Secretario local, sino como refuerzo del mismo.

En relación con los informes incorporados al presente volumen, se recogen en ellos las novedades más significativas acaecidas últimamente en las materias respectivas: Organización y régimen jurídico de los entes locales (Mercedes Crespo Valero), Servicios públicos, patrimonio y actividades (Sergio Diego García), Empleo Público (Jorge Pueyo Moy y Jesús Sanagústín Sánchez), Urbanismo, ordenación del territorio y vivienda (José Luis Calvo Miranda), Medio ambiente (Darío Badules Iglesias), Tributos (Joaquín Álvarez Martínez) y Presupuesto y gasto público (Iliana Vela Alonso),

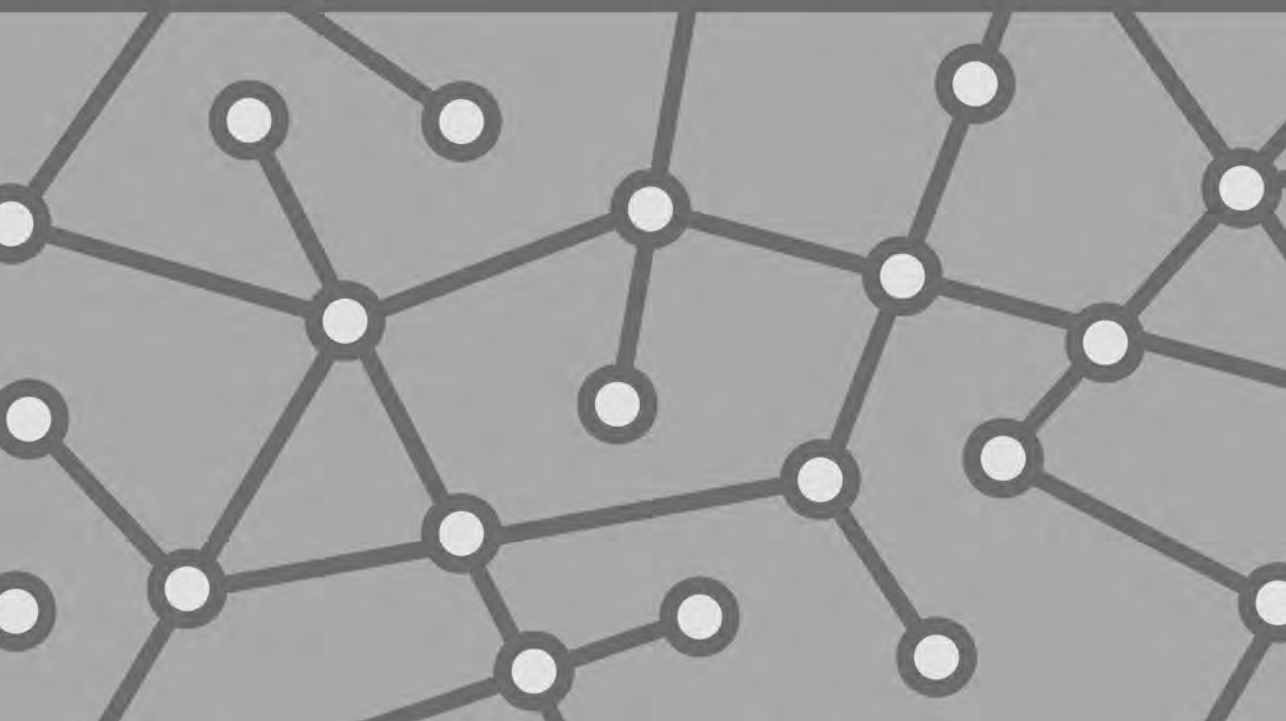
Agradecemos muy sinceramente las valiosas aportaciones preparadas para este volumen por los profesores habituales del Seminario y por los ponentes invitados al mismo. A través de su publicación, pretendemos desbordar los límites que en principio son propios una actividad formativa que mantiene el tradicio-

nal formato presencial —con todas las ventajas que indudablemente conlleva, pero también con sus limitaciones en el radio de acción de sus frutos— y poner a disposición pública un amplio acervo de información y reflexiones que sin duda resultan de utilidad para los profesionales de la materia y los estudiosos de la misma.

Asimismo, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias por su apoyo a la organización del Seminario y a la edición del presente volumen, así como a la Diputación Provincial de Zaragoza por su colaboración en el mismo a través de la Institución Fernando el Católico. Apoyos que se han prestado -justo es destacarlo- desde el más escrupuloso respeto a la libertad organizativa e intelectual de quienes hemos participado en la preparación y desarrollo del Seminario y del Anuario.

En Zaragoza, a 9 de julio de 2026.

El Consejo de Redacción.



POLÍTICA EDITORIAL

Política editorial

1. Objeto. La revista *Anuario Aragonés del Gobierno Local* está dirigida a un público formado por profesionales, personas expertas e investigadoras del sector local, singularmente del ámbito aragonés. Es una revista electrónica de periodicidad anual y editada conjuntamente por la Fundación Ramón Sainz de Varanda y la Institución Fernando el Católico. Habitualmente, la publicación se realizará en el mes de septiembre y cubrirá trabajos recibidos durante el primer semestre de cada año. Se trata de una publicación esencialmente jurídica, aunque con una visión amplia y plural en el ámbito de las Ciencias Sociales.

2. Secciones. El *Anuario* se articula en torno a dos secciones principales: «Estudios» e «Informes sectoriales».

a) La sección de «Estudios» está abierta a la recepción de investigaciones originales e inéditas que versen sobre el ámbito local, prioritariamente (aunque no solo) con incidencia en Aragón.

   Los artículos de esta sección deberán ser originales, novedosos y de actualidad, deberán avanzar en el conocimiento jurídico, ofreciendo nuevas perspectivas para el ordenamiento local, y deberán contar con un sólido aparato bibliográfico y/o jurisprudencial.

   Los artículos de esta sección se someterán a evaluación conforme a los estándares usuales en el ámbito editorial jurídico. Esta circunstancia se hará constar en la página inicial del estudio, indicando la fecha de recepción y de aceptación.

b) La sección de «Informes sectoriales» se realizará por encargo del Consejo de Redacción a profesionales especialistas de cada una de las materias sobre las que deba versar el correspondiente informe, y abarcará un periodo temporal determinado (usualmente, el año natural anterior al de la publicación). Los informes contendrán las novedades más relevantes, interesantes y aplicables al caso concreto aragonés, con una construcción narrativa y no de mera descripción.

c) Finalmente, aquellos artículos que no tengan cabida dentro de las dos secciones anteriores podrán ser incorporados a una tercera sección miscelánea.

3. Normas de remisión de originales. La remisión de originales a la revista para su publicación supone la aceptación de todas las condiciones especificadas en esta política editorial. Las propuestas enviadas para su consideración no se pueden encontrar en proceso de evaluación en cualquier otra revista o medio de difusión.

El Consejo de Redacción de la revista no se hace responsable de los resultados, afirmaciones, opiniones y puntos de vista de las/los autores expresados en sus artículos.

Con carácter general, los trabajos deberán ser individuales. En caso de coautoría, se procurará identificar suficientemente qué parte corresponde a cada autor. Podrá incorporarse una sección de agradecimientos.

4. Derechos de autor. La revista *Anuario Aragonés del Gobierno Local* es una publicación en abierto, por lo que se permite la libre difusión de sus artículos, sin alteración, con reconocimiento de la autoría y sin uso comercial derivado. Además, las/los autores podrán depositar en repositorios de acceso abierto los trabajos de su autoría. La aceptación de la publicación de un trabajo en la revista conllevará la cesión de los derechos de autor a los efectos de la edición correspondiente.

5. Conflicto de intereses y financiación. Las/los autores deberán declarar aquellos posibles conflictos de intereses profesionales, personales, financieros o de cualquier otra índole que pudieran influir en el contenido del trabajo. En caso de que el trabajo haya tenido financiación parcial o total, por alguna institución pública o privada, deberá hacerse constar tanto en la carta de presentación como en el texto del manuscrito.

6. Reglas formales. Todos los artículos, tanto de la sección de «Estudios» como de la sección de «Informes sectoriales» deberán respetar las siguientes reglas formales:

a) Encabezado. El trabajo irá encabezado por un título, seguido del nombre del autor/a, su filiación institucional y el ORCID (en caso de disponer de él). Después aparecerá un sumario del trabajo, un breve resumen (de unas 200 palabras) y unas palabras clave. El resumen y las palabras clave deben aparecer en español e inglés.

b) Extensión. La extensión aproximada de los textos incluyendo título, resúmenes, palabras clave, notas al pie, gráficos, tablas y bibliografía, será: para los «Estudios» entre 11.000 palabras (25 páginas) y 18.000 (40 páginas); para los «Informes sectoriales», máxima de 11.000 palabras (25 páginas).

c) Formato. Los trabajos se enviarán en formato Word (.docx), con márgenes normales (2,5 cm arriba y abajo y 3 cm a derecha e izquierda), interlineado 1,5 y tamaño de letra 12 en el cuerpo de texto, interlineado 1 y tamaño de letra 10 en las notas a pie de página, y tipo de letra Arial o Times New Roman.

d) Bibliografía y citación. El trabajo incorporará al final un apartado titulado «Bibliografía» en el que se recogerán, ordenadas alfabéticamente, solo las referencias bibliográficas citadas en el trabajo. El estilo de citación será APA (información sobre este sistema de citación puede encontrarse aquí: https://biblioteca.unizar.es/ayuda-y-formacion/citar). Las sentencias deberán estar referidas con el *European Court Law Identifier* (ECLI).

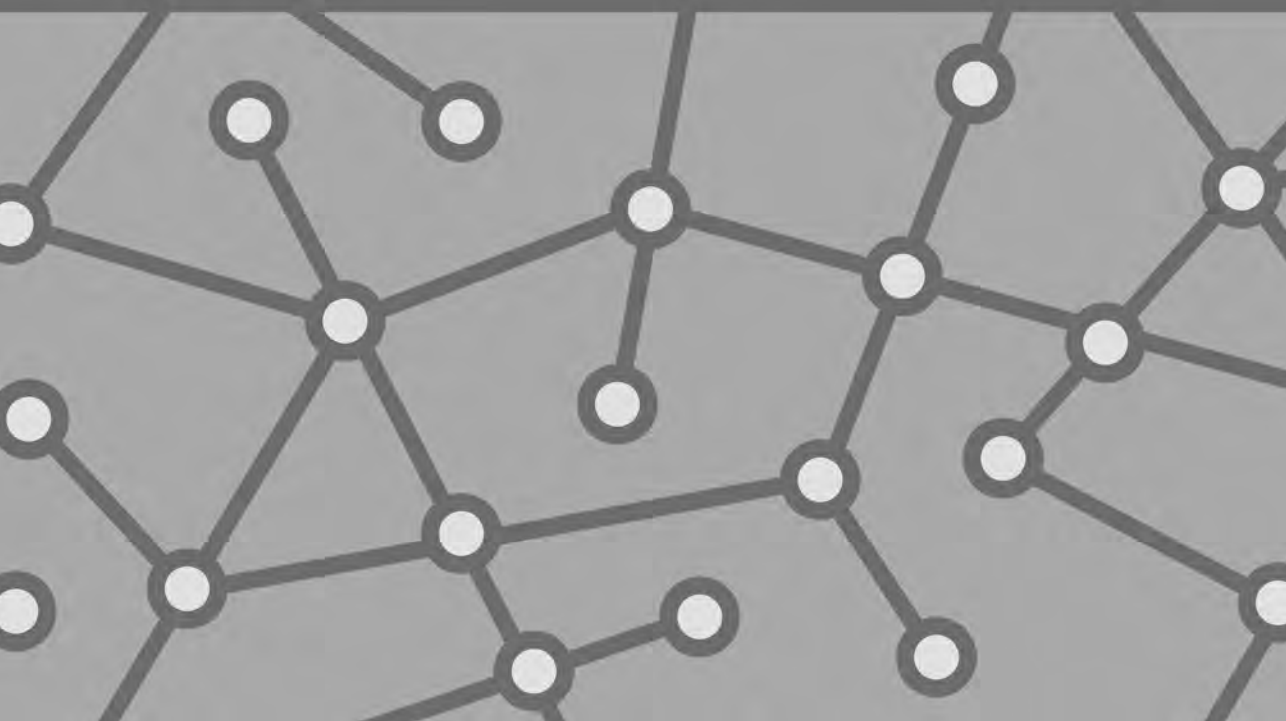
Ejemplos de citación:

En el cuerpo del texto se incluirá entre comillas la cita textual y después se incluirá, entre paréntesis, la mención al autor/a, con el año y la página:

«De acuerdo con los últimos estudios…» (García Sánchez, 2023, pp. 123-124).

- Citación de un libro: Nieto García, A. (2019). *Una introducción al Derecho*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Citación de un capítulo: Darnaculleta i Gardella, M. M. (2024). Derecho administrativo. En Velasco Caballero, F. y Darnaculleta i Gardella, M. M. (dirs.). *Manual de derecho administrativo* (pp. 65-85). Madrid: Marcial Pons.
- Citación de un artículo: Martín Rebollo, L. (2024). Sobre la banalización del Decreto-Ley. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 110, 44-49.

e) Envío. Los originales se enviarán en documento de Word (.docx) y una versión equivalente en PDF (.pdf) por correo electrónico (**jprat@famcp.org**). Se comunicará la recepción del original y, en su caso, su eventual aceptación.



ESTUDIOS

Municipios y salud pública

César Cierco Seira
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Lleida

RESUMEN

Este artículo analiza el papel fundamental, aunque invisibilizado por la propensión a reducir la sanidad a la asistencia hospitalaria (competencia autonómica), que desempeñan los municipios en la salud pública colectiva y sus determinantes sociales. El estudio aborda primero la salud pública extraordinaria o de crisis, condicionada por la COVID-19 y el artículo 21.1.m) de la LBRL, que otorga poderes excepcionales al alcalde. Se advierte que los ayuntamientos carecen de herramientas para liderar estas respuestas de forma aislada, por lo que su verdadero valor radica en la preparación y en actuar como engranaje de auxilio y ejecución territorial de las directrices autonómicas o estatales; asimismo, critica la fragmentación normativa de la "autoridad sanitaria local" en España, contrastando Cataluña (donde el alcalde ostenta formalmente dicha condición) con Aragón (donde carece de ella). En el escenario ordinario, la contribución local es profunda a través de los servicios mínimos obligatorios (art. 26 LBRL) —como el alcantarillado, la recogida de residuos y, especialmente, el abastecimiento de agua potable—, los cuales constituyen la base de la higiene colectiva y tornan exigible el derecho a la prevención sanitaria. Además, mediante las Ordenanzas de civismo, los municipios limitan actividades en el espacio público con fines sanitarios y de convivencia, regulando el ruido, las drogodependencias o la seguridad alimentaria. Finalmente, el trabajo examina el avance hacia la "ciudad saludable" y la "ciudad de los cuidados", donde el urbanismo, la movilidad sostenible y la mitigación de las olas de calor se integran bajo los principios de Salud en todas las políticas y Una sola salud (One Health), exigiendo una fusión entre los servicios sociales municipales y los sanitarios para dar una respuesta personalizada y eficaz ante el envejecimiento de la población y la dependencia.

PALABRAS CLAVE

Municipio; Régimen local; Salud pública; Prevención sanitaria; Ciudad saludable; Integración socio-sanitaria.

ABSTRACT

This article analyzes the fundamental role played by municipalities in collective public health and its social determinants, a role that is often obscured by the tendency to reduce healthcare to hospital care (which falls under regional competence). The study first addresses extraordinary or crisis public health, conditioned by COVID-19 and Article 21.1.m) of the LBRL (Basic Law of Local Regimes), which grants exceptional powers to the mayor. It notes that city councils lack the tools to lead these responses in isolation, meaning their true value lies in preparedness and in acting as an essential mechanism for assistance and territorial execution of regional or state directives. Furthermore, it criticizes the regulatory fragmentation of the "local health authority" in Spain, contrasting Catalonia (where the mayor formally holds this status) with Aragon (where the mayor lacks it). In the ordinary, day-to-day scenario, the local contribution is profound through mandatory minimum services (Art. 26 LBRL) —such as sewerage, waste collection, and, most notably, drinking water supply— which constitute the bedrock of collective hygiene and make the right to health prevention legally enforceable. Additionally, through civic and coexistence ordinances, municipalities limit activities in public spaces for sanitary and coexistence purposes, regulating noise, substance abuse, or food safety. Finally, the paper examines the progress toward the "healthy city" and the "city of care," where urban planning, sustainable mobility, and the mitigation of heatwaves are integrated under the principles of "Health in All Policies" and "One Health," calling for a merger between municipal social services and health services to provide a personalized and effective response to population aging and dependency.

KEY WORDS

Municipality; Local government; Public health; Health prevention; Healthy city; Socio-sanitary integration.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ACTUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN SITUACIONES DE GRAVE RIESGO COLECTIVO PARA LA

SALUD. III. LA PRESENCIA IMPORTANTE DE LA SALUD PÚBLICA EN EL GIRO MUNICIPAL ORDINARIO. 1. Los servicios municipales obligatorios. 2. La higiene y salubridad del espacio público municipal y la limitación de orden sanitario de las actividades que allí tienen lugar. 3. El paradigma de la ciudad saludable. 4. El paulatino acercamiento de lo social y lo sanitario. IV. FINAL. V. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

Los municipios son campeones de la salud pública. Estoy seguro de que una tal afirmación de seguro ha de chocar cuando se lee en clave de Administración sanitaria. El objeto de este trabajo es tratar de explicar y justificar su procedencia.

La conexión entre en el municipio y la salud pública es, en efecto, mucho más intensa de lo que a primera vista cabe suponer. Cuesta captar y apreciar el papel sanitario del municipio y hay varias razones que, a mi modo de ver, contribuyen a explicarlo.

A. La primera y fundamental es la propensión contemporánea a reducir la sanidad a la asistencia sanitaria. De suerte que las Administraciones sanitarias se identifican con las encargadas de proveer el servicio público de asistencia sanitaria en centros de salud y hospitales. Se orilla, así sea inconscientemente, a la salud pública, centrada en los factores colectivos que influyen en el mantenimiento y mejora de la salud de la población. Y, en ese sentido, sabemos que el desempeño local tocante a la provisión de atención sanitaria —que históricamente tuvo importancia— cedió hace décadas el testigo a las CCAA:

> *«La concentración de servicios y su integración en el nivel político y administrativo de las Comunidades Autónomas, que sustituyen a las Corporaciones Locales en algunas de sus responsabilidades tradicionales, precisamente en aquellas que la experiencia ha probado que el nivel municipal, en general, no es el más adecuado para su gestión, esto no significa, sin embargo, la correlativa aceptación de una fuerte centralización de servicios en ese nivel. Para evitarlo se articulan dos tipos de previsiones: La primera se refiere a la estructura de los servicios sanitarios; la segunda, a los organismos encargados de su gestión»*[1].

1 Fragmento extraído de la exposición de motivos de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

B. Luego viene la tendencia, también reduccionista, a pensar en la salud pública como rama sanitaria centrada en graves riesgos y amenazas. No, pues, en el día a día, sino en los episodios alarmantes, extraordinarios. En el recuerdo reciente, ni que decir tiene, el coronavirus, que pasa por ser, sin duda, una manifestación evidente de los retos a que se enfrenta la salud pública. Sin embargo, además de epidemias y pandemias y de todo el abanico de situaciones extraordinarias que pueden poner en jaque a una población por sus implicaciones sanitarias en un momento dado, aun sorpresivamente, ocurre que a la salud pública le interesa todavía más el estado ordinario de las cosas, es decir, la actuación sobre los factores que, corrientemente, influyen en nuestra salud. Eso que, técnicamente y en el argot propio de esta rama, se conoce bajo el término de «determinantes de la salud». Me serviré de un fragmento del preámbulo de la reciente Ley de creación de la Agencia Estatal de Salud Pública (2025), para expresar esta idea:

> *«La salud de las personas no solo depende de los cuidados que reciben a través del sistema sanitario, sino que está también claramente influenciada por diferentes factores y contextos sociales, económicos, laborales, ambientales, culturales, geográficos y educativos. Estos factores o determinantes sociales de la salud han de ser comprendidos desde un punto de vista individual, pero sobre todo desde un punto de vista colectivo. La interacción entre ellos es compleja y dinámica a lo largo de todo el curso de nuestra vida, influenciando el nivel de salud de cada una de las personas y de la sociedad a la que pertenecen»*[2].

Repárese un instante en algunos de estos determinantes y comenzará a entreverse la silueta municipal.

C. Que la salud pública venga asociada a epidemias y pandemias comporta que la actividad administrativa también tienda a constreñirse a las técnicas de *protección*, esto es, a las medidas de choque y limitación que la Administración puede poner en práctica a los efectos de hacer frente a la amenaza. Medidas que, ciertamente, tienen el atractivo de llevarnos a los confines mismos de la discrecionalidad y de la fricción con las libertades individuales y derechos fundamentales. De nuevo sucede, pues, que hay que estirar para ajustar el enfoque y separarlo de lo extraordinario. En la salud pública ordinaria también toca limitar muchas actividades. Y precisamente, siguiendo este hilo, podremos apreciar igualmente la silueta local. No me resisto a significar que en la cláusula general

2 § I del Preámbulo de la Ley 7/2025, de 28 de julio, por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

de policía contenida en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (1955) se menciona de manera específica a la *salubridad*, que es un término cosido a la historia misma del municipalismo:

> *«Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos:*
>
> *1.º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad,* salubridad *o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas»*[3].

Históricamente, si volvemos la mirada atrás, resulta muy nítida la vinculación del mundo municipal con la protección de una salud que, en ausencia de un sistema público de asistencia sanitaria, era principalmente de orden colectivo. Cumple recordar simplemente que en el ámbito municipal se concentraban competencias sanitarias fundamentales como el control de la práctica médica, la gestión de las epidemias o la supervisión del comercio. Competencias que, andando el tiempo, se han ido tecnificando y tornándose en cosa más compleja, alejándose de las capacidades municipales generales.

D. Ahora bien, la actividad administrativa en salud pública no solo tiene que ver con la protección; hay espacio también para la *prevención* y para la *promoción*.

En efecto, prevención y promoción forman parte de la tutela de la salud pública. Y el caso es que si se para mientes en la estructura misma del art. 43 de la CE no tardará en advertirse cómo, al lado de la protección, aparecen también mandatos de prevención y promoción. Otra cosa es que estas dos últimas partes aquejen una articulación precaria en el orden normativo. En líneas generales, se ha prestado poca atención a la regulación de la prevención sanitaria y de la promoción de la salud, abstracción hecha de una serie de apartados concretos como la vigilancia epidemiológica o, en menor medida, los cribados.

***

Anunciados estos obstáculos que entorpecen la visión de conjunto, propongo al lector un recorrido por la presencia municipal en la salud pública y, a tal efecto, a fin de ordenar y clarificar su desarrollo, me apoyaré en la división entre lo extraordinario y lo ordinario a la manera de *summa divisio* de la salud pública.

3 Art. 1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

II. LA ACTUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN SITUACIONES DE GRAVE RIESGO COLECTIVO PARA LA SALUD

El análisis del papel de los municipios ante situaciones de crisis o grave amenaza sanitaria aparece en nuestros días muy condicionado por dos factores. De una parte, como no puede ser de otro modo, por el recuerdo, todavía muy fresco, de la pandemia causada por el coronavirus. Y, de otra, por la presencia de una cláusula en la legislación básica de régimen local que condensa toda la fuerza de ese sintagma que tan popular se hizo durante la pandemia (*salus populi suprema lex esto*) y que se expresa en forma de apoderamiento excepcional en favor del Alcalde[4]. Me estoy refiriendo, claro está, al art. 21.1.m) de la LBRL, con arreglo al cual, éste puede:

> *«Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno»*[5].

La cláusula responde perfectamente a los estereotipos de la excepcionalidad. Una premisa definida a partir de conceptos jurídicos indeterminados y una consecuencia con altas dosis de discrecionalidad. Apenas procedimiento y ausencia de referencias al control y garantías previas o posteriores de los afectados[6]. Sus raíces y significación han sido, por lo demás, bien estudiadas.

4 Por cierto que la máxima de Cicerón que tantas veces se invoca, *salus populi suprema lex esto*, sirve acaso para significar que hay en la salud pública un título en grado de justificar la activación de poderes exorbitantes, pero no encierra una respuesta válida si por tal hay que entender que ante la amenaza a la salud pública no hay ley que valga. Ni ese fue su sentido último primigenio —pues se refiere a la *salus populi* como el bien de la comunidad, que ha de ser, según el célebre autor, el norte del buen gobernante: «sea su ley suprema la salvación del pueblo» (*De Legibus*, Libro III)—, ni literalmente tendría cabida en un modelo constitucional avanzado. Por supuesto que debe haber ley en las amenazas de salud pública. Y no sólo con la mirada puesta en el control de los poderes que vayan a ser puestos en ejercicio, que es asunto innegociable, sino, bien apurada la cosa, en aras de facilitar su ejercicio, proporcionando pautas de actuación que rellenen el espacio y eviten tener que caer en la pura improvisación; improvisación que es, por cierto, el fatal resultado al que puede llevar una interpretación apresurada de la discrecionalidad en este ámbito.

5 Para el caso de los municipios de gran población, hay que estar al art. 124.4.h) de la LBRL, donde, en términos parecidos, se apodera al Alcalde, a «Adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno».

6 Para profundizar, recomiendo la lectura de Vicente José Álvarez García, «La teoría general del derecho de crisis aplicada a la lucha contras las epidemias y las pandemias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 2025, 13-43.

***

Aunque durante la pandemia el empleo de esta cláusula atrajo muchas miradas, en razón de su vistosidad y uso, no debe ser esta cláusula la pared maestra de la construcción de la competencia municipal en situaciones de amenaza sanitaria. Puede ayudar, sin duda, en los términos que enseguida se verán, a rellenar ciertos huecos, pero no ha de verse en ella el origen o el punto de partida.

Siguiendo la propia lógica de la arquitectura competencial local, siendo que existe un sector específico en la materia, ha de acudirse a éste, *in primis*, para dibujar el cuadro con precisión. En efecto, la salud pública extraordinaria cuenta con un corpus normativo específico, construido, en lo esencial —y dejando ahora los estados extraordinarios— por la Ley de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (1986), la Ley General de Salud Pública (2011) y la legislación autonómica en salud pública —que es, en algunos casos, muy rica—.

Los poderes extraordinarios están consignados en la primera y atribuidos, en lo que ahora interesa, a las *autoridades sanitarias*:

> *«Al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad»*[7].

Sorprendentemente, acerca de esas autoridades sanitarias nada más se dice. No es ya que no se enuncien; es que ni siquiera se establecen unas condiciones elementales de remisión. El poder más intenso que conocemos queda en manos del legislador ordinario, que, sin tirantes específicos, puede modular la titularidad subjetiva de la potestad según el perfilamiento que haga de la autoridad sanitaria[8]. He ahí un motivo, a mi modo de ver, grueso y estridente del porqué de la conveniencia de una ley de pandemias[9].

El caso es que debemos descender un escalón para determinar quiénes son esas autoridades sanitarias. En el plano estatal, la respuesta la encontramos en el art. 52 (*autoridad sanitaria estatal*) de la LGSP. ¿Y en el plano local? Hemos de estar en este caso a lo dispuesto en la legislación autonómica en materia de

7 *Ex* art. 1 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

8 A ello me ha referido con más detalle en «Derecho de la Salud Pública y COVID-19», *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, 25-77.

9 En torno a la significación de la misma, véase César Cierco Seira y Laura Salamero Teixidó, «Salud Pública», *Derecho Administrativo para la excepción*, Iustel, Madrid, 2023, 407-436.

salud pública de turno. Pues bien, como era de esperar, en ausencia de unas indicaciones mínimas en la ley de cabecera (LOMESP), hallamos diferencias significativas en el tratamiento de la autoridad sanitaria local; diferencias que nada tienen de reprochables en lo tocante a la diversidad de criterio *per se*, pero sí en cuanto a la debilidad de las explicaciones —o de la ausencia de ellas— en grado de justificar el contraste comparativo. Así, por poner un claro ejemplo, observamos cómo, en el caso de Cataluña, el legislador atribuye, *expressis verbis*, la condición de autoridad sanitaria al alcalde[10]. En cambio, si nos trasladamos a Aragón, el alcalde aparece huérfano de una tal atribución[11].

***

¿Es éste un panorama satisfactorio? En mi opinión, no. Dibujaré a continuación un esbozo de cuáles deberían ser las bases de un tratamiento cabal del papel municipal en las crisis y amenazas sanitarias[12].

A. Por de pronto, importa interiorizar que el municipio no puede ser concebido en nuestros días como una Administración en grado de liderar una respuesta sanitaria a una crisis o amenaza sanitaria. La complejidad científica sitúa fuera del alcance de la mayoría de las Administraciones municipales la posibilidad misma de realizar un análisis de riesgo cabal y, por consiguiente, de respetar los márgenes de la proporcionalidad de la respuesta. Se recordará, justamente, cómo algunos bandos de necesidad adoptados por los Alcaldes en el contexto de la pandemia se pusieron en entredicho por la ausencia de racionalidad científica en su base, por más que se inspirasen en la legítima voluntad de protección de la salud de los vecinos. Hubo de intervenir, no en vano, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior a fin de clarificar el asunto[13]. A mayor complejidad científica, es claro que más se aleja la razón que ha de permitir la movilización de poderes extraordinarios de salud pública por parte del municipio. Acertar con la medida a aplicar en ausencia de capacidad técnica para acotar científicamente el riesgo o el peligro es algo así como tantear a ciegas. No se me oculta que el reconocimiento de poderes de necesidad a los gobiernos lo-

10 Acúdase al art. 5 de la Ley catalana 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública.

11 No se hace, en efecto, referencia al alcalde como autoridad sanitaria en la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón.

12 Un elaborado ensayo, cuyas líneas esenciales comparto, en Gabriel Vidal Cernadas, «Competencias municipales y potestades excepcionales tras el rediseño del principio de autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 2026, 92-106

13 Un amplio análisis en Francisco Toscano Gil, «Los bandos del alcalde en situación de necesidad», *Anuario del Gobierno Local 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, 267-288.

cales tiene profundas raíces históricas y una razón de ser irrefutable —cosida a la cercanía a la catástrofe o calamidad—[14]. Sin embargo, la caracterización de las amenazas sanitarias modernas ha mudado y se ha convertido en un ejercicio complejo de análisis científico necesitado de instancias especializadas.

B. Por eso mismo, conviene ampliar las miras para no centrarlo todo en la figura del Alcalde y en su condición de autoridad sanitaria o, en la misma línea, en la virtualidad y alcance del bando de necesidad. Conviene, antes bien, cavilar sobre la conveniencia de que el gobierno municipal se involucre en la gestión de las crisis y amenazas sanitarias desde una doble perspectiva[15].

a. De una parte, el municipio acostumbrará a ser un engranaje fundamental en la *ejecución* de las medidas dispuestas por la autoridad sanitaria estatal o autonómica para frenar la amenaza. Ello es así en razón de la proximidad y del conocimiento del entorno, que, en materia de salud pública, resultan bien relevantes. Pensemos, sin ir más lejos, en cómo de trascendente puede llegar a ser la involucración del municipio en la garantía de un «cierre perimetral»[16]. O, más simplemente, en el control efectivo del cumplimiento del «confinamiento» de una población.

Este rol del municipio como Administración que auxilia en la ejecución de aquello que la autoridad sanitaria estatal o autonómica dicta admite, eso sí, una gama de opciones e intensidades[17]. Quiero decir con ello que vale la pena esforzarse en introducir el criterio municipal en la fase previa de definición de la ejecución cuando ésta reviste complejidad, dando entrada a los municipios afectados en su diseño[18]. Sin descontar, por supuesto, la importancia de transmitir la

14 Certeramente explicado todo ello en Guillermo Villar Crespo, «Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, 67, 2025, 224-290.

15 Interesantes reflexiones, en clave de protección civil, en Carmen Martín Fernández, «La planificación municipal frente a los riesgos y las emergencias», *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 2026, 149-180.

16 Véase Ramón Galindo Caldés, «Una aproximación a los límites municipales en la gestión de la crisis de la COVID-19», *Anuario del Gobierno Local 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, 51-72.

17 Véase Josefa Cantero Martínez, «Las competencias locales en materia de sanidad y salud pública. La incidencia de la pandemia», *Anuario del Gobierno Local 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, 169-211.

18 Sobre esto último llamamos la atención en César Cierco Seira y Antonio Ropero Vilaró, «La cohesión administrativa en la lucha contra las emergencias de salud pública y el papel de los entes locales», *Anuario del Gobierno Local 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021,113-144.

información necesaria a los efectos de que ese encargo de ejecución pueda desempeñarse con el mejor conocimiento de causa[19].

b. De otra parte, si la renovación de la inteligencia de la lucha contra las crisis y amenazas sanitarias finalmente cuaja, asistiremos a una necesaria profundización en todo lo que rodea a la *preparación* como fase necesaria de la gestión pandémica. Y, de ser así, es seguro que el concurso municipal saldrá a colación en diversos momentos. Me viene al recuerdo, sin ir más lejos, las dificultades atravesadas a cuenta del confinamiento de los trabajadores temporeros del campo a causa de la ausencia de previsión de lugares destinados al aislamiento de enfermos o de personas sintomáticas que carecen de un hogar o de una vivienda en el municipio en cuestión[20].

Prepararse mejor frente a las pandemias venideras es una de las lecciones que nos deja el coronavirus. Esto sentado, es importante que en esa preparación se tenga en cuenta a los municipios, por más que su función en este tipo de situaciones sea, en lo esencial, ejecutiva y de auxilio. En el *Acuerdo de la Organización Mundial de la Salud sobre Pandemias*, aprobado en mayo de 2025 por la Asamblea Mundial de la Salud[21], se incluye así un llamamiento explícito a la involucración de las comunidades locales en la preparación pandémica[22].

19 En la reciente crisis del hantavirus, por ejemplo, se produjeron roces institucionales entre los diferentes niveles de gobierno. Recordemos las quejas del Ayuntamiento de Granadilla de Abona (Tenerife), donde se ubicaba el puerto elegido para la operación del *MV Hondius*, por la falta de información de las autoridades sanitarias.

20 Por cierto que la legislación tradicional de epidemias había tenido en cuenta este extremo. Así, «Si no existe Hospital para aislar a estos enfermos, todo Municipio tiene obligación ineludible de habilitar un local sano e higiénico con los muebles y enseres necesarios para realizar el aislamiento del enfermo, ínterin se resuelve por el Jefe Provincial de Sanidad su traslado o no al Hospital Provincial» (art. 16 del Decreto de 26 de julio de 1945, por el que se aprueba el Reglamento para la lucha contra las Enfermedades Infecciosas, Desinfección y Desinsectación). El Alcalde era el encargado de velar por el cumplimiento de este mandato: «El Alcalde será responsable de la no existencia de estos locales de aislamiento, y los Jefes locales de Sanidad lo serán de su buen funcionamiento e instalación. El personal y material serán suministrados con cargo al ayuntamiento respectivo» (art. 17 *ibidem*).

21 En la 78ª Asamblea Mundial de la Salud, en su sesión de 20 de mayo de 2025 (Resolución WHA78.1). El Acuerdo trae causa del encargo al Órgano de Negociación Intergubernamental para redactar y negociar un convenio, acuerdo u otro instrumento internacional de la OMS sobre prevención, preparación y respuesta frente a pandemias. El encargo arrancó en 2021 y se renovó en 2024 —decisiones SSA2(5) (2021) y WHA77(20) (2024)—.

22 Con arreglo al art. 15 (*Enfoques que abarquen a todas las instancias gubernamentales y a toda la sociedad*):

C. Los riesgos sanitarios extraordinarios acostumbran, como acaba de señalarse, a ser complejos en su análisis. Sin embargo, los hay también que admiten una respuesta de choque, puntual, desprovista de complejidad. Aquí sí, la proximidad del municipio se nos aparece como una ventaja y las cláusulas de apoderamiento extraordinario como una vía de actuación hacedera. Estoy pensando, pues, más que en el entorno enrevesado de las enfermedades que se transmiten, en el impacto sanitario de algunos determinantes de la salud —que ya conocemos— allí donde, episódicamente, suben en intensidad y son capaces de provocar una amenaza puntual. Las olas de calor, por poner un ejemplo que nos brinda la actualidad. El municipio, antes episodios extremos, bien podría echar mano de las referidas cláusulas para adoptar medidas extraordinarias tendentes a adaptar de forma transitoria, pongamos por caso, el uso del espacio público y de las infraestructuras locales.

III. LA PRESENCIA IMPORTANTE DE LA SALUD PÚBLICA EN EL GIRO MUNICIPAL ORDINARIO

La contribución del municipio al mantenimiento de la salud de la población resulta todavía más esquiva a los ojos de un jurista cuando regresamos al escenario corriente del día a día. La situación no deja de ser chocante si tenemos en cuenta que los cultivadores y estudiosos de la salud pública ven en el municipio una escala idónea para la realización de sus principios y la consecución de sus fines. La proximidad, que es santo y seña de lo municipal, representa, en clave de salud pública, una palanca propicia para la *promoción* de la salud comunitaria. Pero no sólo eso. Además de la apelación a la comunidad, como base para el desarrollo de buenos entornos sanitarios, el nivel municipal se compadece a la perfección con dos ideas-fuerza capitales para la salud pública moderna: de una parte, con la *equidad* y la voluntad de actuar sobre los determinantes sociales de la salud, que agradecen un acercamiento casuístico a los problemas —proximidad, por ejemplo, con los grupos de población más desfavorecidos—; y, de otra, la *salud en todas las políticas*, que constituye un principio —hoy flanqueado por el principio de Una sola salud— que ha de inspirar toda la acción en salud pú-

> «Se alienta a las Partes a adoptar enfoques a nivel nacional que abarquen a todas las instancias gubernamentales y a toda la sociedad para, entre otras cosas, en función de las circunstancias nacionales, empoderar y habilitar a las comunidades a fin de que se impliquen en la disposición operativa y la resiliencia comunitarias en materia de prevención, preparación y respuesta frente a pandemias y de que contribuyan a ella».

blica[23]. El municipio, supuesta la transversalidad de su misión y la concentración de su organización, tiene una posición privilegiada para comprender —y aplicar— esta mandato de optimización, es decir, para imprimir a cada política municipal el acento sanitario adecuado.

No es que no haya rastro de todo ello en nuestra legislación sanitaria —de fondo, inevitable el recuerdo a la singladura, revuelta, de las áreas de salud—. Sin embargo, ya se ha señalado que la promoción de la salud dista mucho de ser una actividad pública valorada en su justa medida y, hoy por hoy, cuenta con una teorización más bien reducida en lo que hace a su dimensión jurídica.

> Hay temas de salud pública que, en clave jurídica, se antojan, por su aparente falta de conflictividad, poco necesitados de regulación. Es lo que ocurre con toda la parte de la salud pública dedicada a la promoción de la salud y, por consiguiente, a los estilos, hábitos y comportamientos en salud. Que el Derecho tenga poco qué decir en estas cuestiones es una representación difícil de compartir, especialmente porque subyace a menudo en ella una valoración distorsionada de la gravedad o seriedad de los problemas a que se hace frente en salud pública a consecuencia de la falta de inmediatez de sus efectos. El estrago de una pandemia es manifiesto; un hábito insano, por el contrario, puede tardar mucho en manifestarse. No pocos determinantes de la salud poseen efectos a medio y largo plazo. Puede que esta circunstancia altere la percepción social del riesgo en el sentido de considerar que se trata de preocupaciones futuribles y que ello, a su vez, desincentive al legislador cortoplacista. Sin embargo, el mandato constitucional de prevención sigue en pie y bueno será esmerarse en darle el mejor cumplimiento posible. Si la Administración asume esta tarea con rigor, no queda más remedio que afrontar la espinosa delimitación de las fronteras entre el paternalismo, la manipulación —ambos, fuera de orden, claro— y la persuasión —que sí es legítima y aun necesaria—. Ciertamente, cabe pensar que, para evitar esa encrucijada, lo mejor es renunciar sin más a la persuasión. Sin embargo, si se opta por este atajo fácil, se estará abonando el terreno para la desinformación, que, en salud pública, se ha erigido ya uno de los grandes enemigos recientes. Toca persuadir —que no es sino inducir con razones, después de todo—, aunque incomode la idea. Por esta razón, el estudio de las ciencias del comportamiento y de sus avances en el terreno jurídico se aparece tan conveniente[24].

23 Véase el art. 3 (*De los principios generales de acción en salud pública*) de la LGSP.

24 Para una exposición de conjunto sobre el particular, véase Marta Cerezo Prieto, Nudges *y promoción de hábitos saludables*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2021.

Si dejamos a una lado las vicisitudes de la promoción, la contribución municipal al mantenimiento de la salud de la población sigue resultando huidiza, difícil de captar en toda su extensión. Y no ayuda, claro está, la ausencia de una vertebración normativa de sus distintas expresiones. No existe, dicho de otro modo, un texto articulado que reúna las distintas facetas de la salud pública municipal en torno a un eje conductor.

No es mi intención llevar a cabo una exposición exhaustiva de esa contribución de lo municipal a la salud pública. Hacer un mapa de todas las manifestaciones en grado de formar parte constituye una tarea laboriosa, que de seguro habría de ser muy extensa. Más modestamente, trataré de dar cuenta, para ilustrar esa extensión y trascendencia, de algunos de sus puertos principales.

1. Los servicios municipales obligatorios

Basta un solo repaso al listado de servicios del art. 26 de la LBRL para percatarse de cómo de trascendente es la contribución del municipio a la salud pública. Hace falta, eso sí, hacerlo con las lentes sanitarias puestas, es decir, teniendo en cuenta la vertiente sanitaria del servicio. Pensemos, sin ir más lejos, en lo que representa para la salud de la población la recogida de residuos, el alcantarillado, la limpieza viaria o, saliendo de lo más evidente, el cementerio —esencial en la sanidad mortuoria—. Aunque si hubiéramos de destacar alguno de estos servicios por encima de los demás habría de llevarse la palma el abastecimiento domiciliario de agua potable[25]; servicio, el de tener un acceso efectivo al agua potable, que, no en vano, viene considerándose, junto con la vacunación, uno de los hitos decisivos en la transformación de la salud pública de nuestros días.

No es éste el lugar apropiado para realizar un análisis detallado de cada uno de estos servicios. Contamos con estudios *in extenso* a los que cumple remitirse, a pesar de que la dimensión sanitaria no acostumbre a destacarse como elemento primordial. No es que sea una vertiente que se ignore o que se tenga en poco, se trata más bien de una faceta que se da por supuesta entre nosotros. Si adoptásemos otra perspectiva y, por ejemplo, pensásemos en la realidad de otras latitudes, de seguro apreciaríamos más fácilmente esa repercusión de los mencionados servicios en orden a la salud de la población. O, también, si nos detu-

25 Una completísima exposición en Francisco Villar Rojas, «Los servicios urbanos del agua y su gestión», *El Derecho de Aguas en España: cuarenta años después*, INAP, Madrid, 2026, 311-334.

viésemos en su historia. Advertiríamos sin falta cómo la repercusión sanitaria estuvo en el origen de muchos de estos servicios[26].

> Hace muy bien, siendo esto así, el legislador aragonés al significar esta vinculación tan estrecha con la salud pública. Así, al regular las competencias de los municipios en esta materia lo subraya abiertamente: «Corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, la prestación de los servicios mínimos obligatorios establecidos en la legislación de régimen local, sin perjuicio de la posibilidad de que su prestación sea objeto de dispensa conforme a lo establecido en las normas»[27].

Dejando a un lado su análisis en singular, es de ver que la suma del conjunto de servicios municipales nos da la medida mínima de la higiene del municipio y, por tanto, de un entorno salubre para las más de las actividades cotidianas de las personas. Y no solo eso. Son servicios *obligatorios* en el sentido de que dan forma a obligaciones municipales precisas y, por ende, exigibles por sus vecinos en caso de inactividad. Esta circunstancia —que no es, desde luego, un atributo de paja— contribuye a fortalecer el *derecho a la prevención sanitaria*. De hecho, pasa por ser uno de sus principales desarrollos desde el momento en que compromete una actividad prestacional *de resultado* que contrasta con el carácter menos exigente del grueso de la prevención, tantas veces reducido a planes e intenciones. Gracias a estos servicios, cabría hablar de un derecho del vecino a un entorno municipal salubre más perfilado; una suerte de evolución avanzada del derecho general a la prevención sanitaria.

El estudio de los servicios municipales obligatorios desde la perspectiva sanitaria permite, por otra parte, resaltar el Derecho de la salud pública "en positivo", esto es, no como razón para limitar libertades individuales, sino como origen o causa de prestaciones. Aún más: constituye una apertura cualificada para trabajar en torno a la conexión de la salud pública con los derechos fundamentales y a la posibilidad de extraer a partir de esa conexión obligaciones positivas a cargo de los poderes públicos. Apunto, así pues, a la exploración del derecho a la prevención en salud a la manera de derecho humano y lo hago

26 Acerca de la vinculación entre la aparición del servicio público de abastecimiento de agua potable y el movimiento higienista, véase Nuria Magaldi, «El origen de la gestión pública del abastecimiento del agua potable», *El Derecho de Aguas en España: cuarenta años después*, INAP, Madrid, 2026, 453-462.

27 Art. 16 (*Competencias de los municipios*) de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón.

desde el convencimiento de que puede representar un avance importante para el Derecho de la salud pública poner en el mapa de los derechos humanos ciertas cuestiones de salud pública. Se trataría de concebir la prevención no como un programa o propósito abstracto, sino como la razón de prestaciones concretas exigibles por los ciudadanos.

> Que la salud pública es más que una cláusula de limitación de libertades individuales en el panorama de los derechos humanos puede constatarse en la jurisprudencia del TEDH. Se han producido algunos avances relevantes en el terreno de la mejora de las condiciones de salud de la población gracias a una aguda labor de interpretación de los derechos a la vida (art. 2 del CEDH), al respeto de la vida privada y familiar (art. 8 *ibidem*), e incluso a la prohibición de tortura y tratos inhumanos o degradantes (art. 3 *ibidem*). Ha reconocido en estos derechos el Tribunal de Estrasburgo la existencia de un núcleo de obligaciones positivas que exige de los Estados una intervención preventiva para hacer frente a las situaciones más graves y estridentes. Y entre los ejemplos no podía faltar el acceso al agua potable y el saneamiento[28].

2. La higiene y salubridad del espacio público municipal y la limitación de orden sanitario de las actividades que allí tienen lugar

La preocupación por la higiene y salubridad del espacio público está detrás de los servicios municipales típicos de recogida de residuos, alcantarillado o limpieza viaria. Es de ver, en este sentido, que cuando la gestión de alguno de estos servicios se tuerce, por la razón que sea, no tarda en emerger ese trasfondo sanitario, que suele ser el que enciende todas las alarmas. Pienso ahora, por poner un ejemplo, en adónde va a parar el problema de la recogida de residuos en los casos de conflicto prolongado en el tiempo.

La limpieza, entendida *lato sensu*, se erige en el reverso del derecho a disfrutar de un espacio público salubre, convertido, a su vez, en un *prius* para el uso general ordenado y equitativo del entorno municipal y, al cabo, para la propia convivencia.

Esto sentado, ocurre que, más allá de la higiene y salubridad, en su visión clásica, la regulación del espacio público ha permitido a los municipios intervenir para limitar una serie de actividades con clara incidencia sanitaria. En efecto, en el rico género que han ido conformando las denominadas Ordenanzas de ci-

28 STEDH de 10 de marzo de 2020, *Hudorovič and Others v. Slovenia*.

vismo o convivencia ciudadana se ha perfilado una curiosa y remarcable intervención sanitaria municipal[29]. Una intervención que buscar prohibir y, en su caso, sancionar actividades que afectan a la convivencia y al uso general del espacio público desde el flanco de la salud pública. No hay que olvidar que, si bien en el análisis de la convivencia suele ponerse el foco en la seguridad y aun en la tranquilidad, hay también un lugar reservado a la salud pública. El amparo legal de todo ello cabe buscarlo, si nos referimos a lo sancionador, en los arts. 139 a 141 de la LBRL, pero la limitación del uso del espacio público por causa sanitaria sirve también para recordarnos que podría sistematizarse mejor el papel que el art. 25.2.j de la LBRL reclama para los municipios en orden a la «protección de la salubridad pública».

La manifestación más remarcable de esta protección sanitaria del espacio público viene dada por el *ruido*. No puede discutirse a estas alturas que el control acústico reviste una trascendencia sanitaria por el deterioro de la audición y por desencadenar problemas de estrés o trastorno del sueño. Pero hay otros muchos ejemplos. Pensemos en las *drogodependencias*. La prohibición del consumo de alcohol en una vía pública tiene, desde luego, una implicación sanitaria de primer orden. O qué decir del ejercicio de la *prostitución;* o del *comercio ambulante* y la seguridad alimentaria. Y podríamos así seguir con muchos otros ejemplos[30]. No se me oculta que, en los casos citados y en otros que podrían traerse a colación, la protección de la salud pública no suele invocarse como la razón única de limitar —o incluso como la principal razón, si se quiere—, pues se conjuga siempre con la idea nuclear y aglutinadora de la convivencia. Con todo, las implicaciones de carácter sanitario resultan evidentes.

3. El paradigma de la ciudad saludable

Entre los muchos paradigmas que se van sucediendo en la búsqueda incesante del ideal de ciudad se encuentra desde hace algunos años el de la «ciudad saludable» (*Healthy City*)[31]. Vale decir que es un paradigma formulado, en lo esen-

29 Fundamental en esta materia el trabajo de Juan María Pemán Gavín, «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona, *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, v. I, 2008, 497-536.

30 Algunos tan llamativos como la prohibición de fumar en las playas. Véase Laura Presicce, «Entre salud pública y medio ambiente: Barcelona y la prohibición de fumar y vapear en las playas», *Revista Catalana de Dret Públic*, 71, 172–188.

31 https://www.who.int/activities/creating-healthy-cities

cial, a escala de las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas, si bien los valores en que se inspira y las propuestas a que ha dado lugar pueden predicarse sin estridencias del municipio en tanto que espacio de desarrollo ordinario de la vida en comunidad.

La «ciudad saludable» trata de dar respuesta a algunos de los grandes desafíos contemporáneos en términos de salud de la población y parte de la base de considerar que las políticas municipales están en grado de incidir significativamente sobre algunos de los principales determinantes de la salud. Después de todo, la ciudad no deja de ser el telón de fondo del escenario en que se desenvuelve la vida cotidiana; aporta, por así decir, el entorno y es ese entorno el que puede modelarse a partir de un enfoque saludable.

A partir de esta premisa, sintéticamente expuesta, se abre una senda muy rica en posibilidades; una senda que admite múltiples aproximaciones y, también, una escala de intensidad variable en el compromiso.

A. El aire que respiramos es un determinante de la salud evidente. La intervención sobre los factores ambientales y, singularmente, sobre la calidad del aire constituye uno de los capítulos centrales desde el momento en que incide, de forma muy sensible, en la mortalidad por enfermedades cardiovasculares y respiratorias. De ahí la importancia de la acción municipal respecto de temas como la *movilidad*. Hace al caso recordar toda la complejidad que envuelve a figuras como los *planes de movilidad urbana sostenibles* o las *zonas de baja emisión*. Lógicamente, cuando se plantean restricciones de acceso, de circulación o de estacionamiento de vehículos se busca mejorar la calidad del aire y, por ende, la salud de la población.

Pero no es solo eso. Además de la limitación en sentido clásico, hay espacio para desarrollar una estrategia municipal favorable a los hábitos o estilos de vida saludables en forma de fomento —incluido el *nudging*[32]—. Así, por ejemplo, en la promoción de la movilidad urbana sostenible no se aspira únicamente a reducir las emisiones derivadas de la movilidad, sino también a «facilitar los

32 Idea que sintoniza a la perfección con algunos planteamientos recientes como los de la «administración compartida»; expresión que manifiesta la búsqueda de una reinterpretación del papel de la ciudadanía en la gestión de ciertos bienes a través de nuevas figuras como el pacto de colaboración. Un recorrido muy completo puede encontrarse en el libro colectivo dirigido por Vicenç Aguado i Cudolá, Alina del Carmen Nettel Barrera, Vera Parisio y Xavier Torrens i Llambrich, *Administración compartida y bienes comunes desde el Derecho Administrativo y la gobernanza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024. En particular, véase el capítulo de Joan Pere López Pulido, «La salud y los bienes comunes: administración compartida y hábitos saludables», 433-459.

desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables»[33].

B. En íntima conexión con lo anterior, encontramos también una plaza reservada a la mitigación de los estragos del cambio climático. A la mano tenemos el fenómeno de las olas de calor y las noticias que se suceden acerca de las intervenciones municipales para hacerles frente. No cabe duda de que los municipios se sienten interpelados por los efectos de estos fenómenos y por la demanda, sin ir más lejos, de espacios e instalaciones públicas preparadas para combatir los riesgos térmicos.

C. Ya se ha señalado que el paradigma de la «ciudad saludable» anuncia una senda muy rica y diversa en desarrollos posibles y, también, en intensidades de compromiso. Lo primero se refleja en la invocación recurrente de dos principios generales de acción en salud pública íntimamente conectados: el de «salud en todas las políticas» y el de «Una sola salud». En la invocación de estos principios es fácil reconocer una invitación para que el municipio explore la dimensión sanitaria de sus políticas y "aproveche" que toca muchas teclas a los efectos de crear entornos saludables y promover la mejora de la salud de sus vecinos. Ni que decir tiene que esa invitación tiene, según los casos, distinta acogida —en razón de la sensibilidad de los dirigentes de turno, de los recursos disponibles…— y que en esa acogida resultan determinantes los propios términos de las remisiones de los legisladores sectoriales. Hay, en fin, una evidente influencia de las "modas", que suelen estar conectadas a su vez con las sensibilidades políticas y, *a fortiori*, con la *voluntad política*, crucial si nos movemos en espacios de exigencia, con carácter general, tan evanescente como es la salud pública.

Interiorizar y explorar la dimensión sanitaria de las políticas municipales pasa por ser uno de los grandes desafíos de las ciudades y pueblos actuales. Se advierten ya pasos en esta dirección. Se están produciendo, por ejemplo, avances gráficos en la integración de la planificación urbana con la salud pública, conscientes de que son muchos puntos de conexión: movilidad y hábitos de

33 Acúdase al art. 14 (*Promoción de movilidad sin emisiones*) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Un completo estudio de base en Antonio Fortes Martín, *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*, Iustel, Madrid, 2021. Más recientemente, véase Diana Paola González Mendoza, «Algunas acciones de las entidades locales en movilidad urbana sostenible», *Nuevos retos de la actuación administrativa en la pospandemia*, Atelier, Barcelona, 2025,127-150.

vida saludables; corredores ecológicos y estrés térmico; parques, jardines y actividad física; espacios verdes y bienestar mental; y así siguiendo[34].

4. El paulatino acercamiento de lo social y lo sanitario

A la salud pública el discurso de la proximidad, que es uno de los valores más en boga en el municipalismo contemporáneo, le resulta especialmente atractivo toda vez que conecta rápidamente con el dogma de la acción comunitaria. Por la propia idiosincrasia de la salud pública, resulta prioritario que la población tome cartas en el asunto y adquiera conciencia de la importancia de la conducta personal y comunitaria en el mantenimiento y mejora de la salud. Con mucha elegancia consignaba este sentir la célebre *Carta de Ottawa* (1986):

> *«La promoción de la salud radica en la participación efectiva y concreta de la comunidad en la fijación de prioridades, la toma de decisiones y la elaboración y puesta en marcha de estrategias de planificación para alcanzar un mejor nivel de salud. La fuerza motriz de este proceso proviene del poder real de las comunidades, de la posesión y del control que tengan sobre sus propios empeños y destinos»*[35].

No es de extrañar, justamente por ese singular valor de lo comunitario, que el nivel municipal sea visto por la salud pública como propicio para el desarrollo de la promoción en salud pública. Lo refuerza, además, el vínculo entre la proximidad y la participación, que adquiere en el gobierno local, como es sabido, una singular relevancia. Proximidad y participación son coordenadas compartidas con la salud pública. Cuestión distinta es que, pasada por el tamiz jurídico, esa actividad suela ser tenida en poco o, más precisamente, que su estudio despierte un interés discreto en la línea que ya se ha comentado más arriba.

34 La interacción entre la salud pública y el urbanismo se está revelando muy activa, de resultas de la creciente preocupación por mejorar la calidad de la vida urbana ante graves desafíos como el cambio climático. Se está así adquiriendo conciencia de las posibilidades que abre el diseño urbano desde la óptica de la salud y el bienestar de la población y son cada vez más numerosos las propuestas que abogan por un enfoque *One Health*. Véanse los trabajos de Fernando López Pérez, «*One Health* y zonas verdes: Biodiversidad urbana y su integración en la ciudad», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 62, extra 25, 2024, 363-392; Andrea García Ruiz, «Evaluación de impacto en salud en materia urbanística. Desafíos jurídicos y oportunidades para su efectiva implementación», *Régimen jurídico de la rehabilitación de vivienda en propiedad horizontal y su financiación*, Colex, 2025, 381-393; así como la obra colectiva de Roberto O. Bustillo Bolado, *et al*., *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida*, Aranzadi La Ley, 2025.

35 El texto de esta Carta puede consultarse en https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/entornosSaludables/docs/CartaOttawa.pdf.

Sea como fuere, si la tecnicidad debilita el concurso local en lo tocante al control y protección de las amenazas sanitarias, la proximidad, por el contrario, sitúa al municipio en una posición propicia para la promoción de la salud y, señaladamente, para desarrollar estrategias adaptadas. Los municipios, en este sentido, pueden sacar partido de la proximidad para acercarse sanitariamente a la población y poner en práctica estrategias más esquivas a otras Administraciones Públicas. Estrategias destinadas, por ejemplo, a la mejora de la salud de colectivos vulnerables. Pero es que, además, a medida que profundizamos en la promoción, ocurre que el discurso se va enriqueciendo con el alegato de la *equidad*, que es la quintaesencia última de la salud pública. Expresado en pocas palabras: los barrios pobres tienden a ser mucho menos saludables —por ejemplo: sufren temperaturas más altas—.

***

La proximidad del municipio con la comunidad vecinal facilita tomar el pulso a uno de los cambios sociales más trascendentes para la sanidad actual: el envejecimiento de la población. Es fácil apreciar una clara evolución del escenario social actual hacia situaciones de demanda de atención compleja en las que vienen a entrelazarse diferentes problemas, que ocupan, a su vez, a diferentes Administraciones o ramas de una misma Administración. Así, la vulnerabilidad, con sus múltiples facetas, es un claro detonante de esas necesidades de atención compleja. Como lo es también el envejecimiento de la población, que trae consigo un incremento de las patologías crónicas y de la fragilidad o vulnerabilidad traducida en discapacidad y dependencia. La población de edad avanzada constituye, en efecto, una de las más claras señales de la conveniencia de la integración entre lo sanitario y lo social.

En este contexto, no hace falta decir que el municipio ha de salir reforzado en su posición. Si antes aludíamos al paradigma de la «ciudad saludable», cabría hablar aquí del paradigma, entretejido, de la «ciudad de los cuidados»[36]. Una orientación o enfoque tendente a poner a la persona en el centro de la acción administrativa y basado, como a continuación si dirá, en la integración, una de cuyas muchas zonas de soldadura pasa por lo social —con claro protagonismo municipal— y lo sanitario[37]. No es éste el lugar para realizar una digresión sobre

36 El número 69 de la Revista *Cuadernos de Derecho Local (2025)* se dedicó a «Los servicios de cuidados a las personas en la esfera local». Encontrará allí el lector una valiosa selección de trabajos en la materia.

37 Naturalmente, esta línea de reflexión puede estirarse, yendo a parar incluso a la misión misma del Derecho Administrativo. Así, en su lección jubilar (Barcelona, 4 de junio de

ese acercamiento integral —no fragmentado— a la persona. Cumple señalar que ese movimiento tropieza con la ausencia de mecanismos o puentes entre las organizaciones de servicios sanitarios y sociales, al tiempo que lleva a tener que replantearse la virtualidad de algunos servicios como la atención domiciliaria[38]. Se trata, en suma, de avanzar en la integración con el propósito de dar una respuesta más coordinada y eficiente a fenómenos como el envejecimiento, la cronicidad y la fragilidad. Adviértase, en fin, como de fondo se sitúa la integralidad, que es, sin duda, uno de los principales desafíos de la sanidad moderna.

La reacción a esa complejidad, desde la óptica del ciudadano, es asimismo nítida: la exigencia de *reductio ad unum*. Exigencia que, después de todo, no deja de ser una apelación al carácter vicarial de la Administración y, por añadidura, a la necesidad de que la persona se sitúe en el centro, por encima de las lógicas organizativas y de distribución de competencias y funciones. Así las cosas, la fusión de lo sanitario y lo social se erige en candidata muy propicia para dar pasos en esa dirección. Los problemas de salud no deben interpretarse y tratarse como si se tratasen de compartimentos estancos, ajenos a la coyuntura familiar y social del paciente. La meta se sitúa en la atención integral efectiva de las personas atendidas por ambos servicios.

IV. FINAL

La mutación del Derecho Sanitario de nuestros días es producto de dos grandes ideas-fuerza que lo atraviesan todo y que conforman dos nuevas coordenadas: el bienestar y la integralidad. En el ideal, el Derecho Sanitario evolucionará más o menos en atención a su capacidad de asimilar en toda su extensión ambas ideas-fuerza.

A. El *bienestar* no puede sonarnos a cosa nueva. Aparece en la misma definición de la salud que comúnmente se viene manejando desde la segunda mitad del pasado siglo: «La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y

2026), el profesor Tomás Font i Llovet, al reclamar la necesidad de un Derecho Administrativo para las personas, significó la importancia que en esta inclinación estaba llamada a tener la ciudad.

38 Interesantes acotaciones al respecto en Jorge Castillo Abella, «El servicio de ayuda a domicilio: retos pendientes y nuevas perspectivas en los cuidados a las personas», *Cuadernos de Derecho Local*, 69, 2025, 126-146.

social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades»[39]. Sin embargo, es evidente que está adquiriendo poco a poco una fisionomía propia, saliendo de su vaguedad e instalándose en el siguiente estadio de la escala de exigencia. Cómo ha de formularse y qué alcance ha de tener esta nueva aspiración resulta aún un enigma si tenemos en cuenta que nuestros sistemas de salud fueron diseñados fundamentalmente para asistir en la guarda de la salud antes que para proveer, como meta y no como extensión, bienestar o calidad de vida. Lo cual resulta claramente visible si nos referimos, como acabamos de ver, al envejecimiento.

B. Tirando de ese hilo llegamos a la nuez: la *integralidad*. Ya no queda espacio para un Derecho Sanitario en solitario, deslindado e impenetrable. Se ve empujado, cada vez con más determinación, a mezclarse con otros sectores. Con el Derecho Ambiental o con el Derecho de los Servicios Sociales, por poner solo dos ejemplos. Y no se trata solo de conexiones aquí y allí. Es un fenómeno de confluencia mucho más profundo que no va a ceder, entre otras razones, por la fuerza que ejerce la aspiración misma del bienestar y de la atención personalizada. Las necesidades y los problemas de salud de la población no pueden trocearse y menos aún abordarse desde solo un ángulo. Es necesario, antes bien, adoptar una visión decididamente amplia de la salud y apostar por un enfoque integrador, que aúne lo asistencial-individual y lo preventivo-colectivo, a la hora de describir y abordar los problemas y retos de salud de la población. El nudo está, sin embargo, en que esta fusión, bien apurada, conduce derechamente a la prevención; a un sistema de salud preventivo que tampoco está en esencia del diseño actual, eminentemente reactivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, no puede por menos que sorprender que las relaciones intergubernamentales en salud sigan pretiriendo a los gobiernos locales. Ciertamente, la consolidación del sistema sanitario ha menguado radicalmente la responsabilidad de los entes locales en tanto que prestadores de asistencia sanitaria. Sin embargo, la salud de hoy no está hecha solo de hospitales. Mientras que algunas de las grandes consignas lanzadas en la transformación del modelo sanitario reclaman de la involucración de los gobiernos locales (v.gr. la salud comunitaria), el desarrollo de la competencia local sanitaria languidece y apenas sí hace asomo, significativamente, en las políticas sanitarias. Solo ampliando el enfoque, con ayuda de la salud pública, nos será dado captar la importancia que el municipio posee en el mantenimiento y la mejora de la salud de la población.

39 Constitución de la Organización Mundial de la Salud, firmada en Nueva York el 22 de julio de 1946.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Álvarez García, Vicente José, «La teoría general del derecho de crisis aplicada a la lucha contras las epidemias y las pandemias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 2025, 13-43.

Bustillo Bolado, Roberto O.; *et al*., *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida*, Aranzadi La Ley, 2025.

Cantero Martínez, Josefa, «Las competencias locales en materia de sanidad y salud pública. La incidencia de la pandemia», *Anuario del Gobierno Local 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, 169-211.

Castillo Abella, Jorge, «El servicio de ayuda a domicilio: retos pendientes y nuevas perspectivas en los cuidados a las personas», *Cuadernos de Derecho Local*, 69, 2025, 126-146.

Cerezo Prieto, Marta, *Nudges y promoción de hábitos saludables*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2021.

Cierco Seira, César, «Derecho de la Salud Pública y COVID-19», *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, 25-77.

Cierco Seira, César; y Ropero Vilaró, Antonio, «La cohesión administrativa en la lucha contra las emergencias de salud pública y el papel de los entes locales», *Anuario del Gobierno Local 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021,113-144.

Cierco Seira, César; y Salamero Teixidó, Laura, «Salud Pública», *Derecho Administrativo para la excepción*, Iustel, Madrid, 2023, 407-436.

Fortes Martín, Antonio, *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*, Iustel, Madrid, 2021.

Galindo Caldés, Ramón, «Una aproximación a los límites municipales en la gestión de la crisis de la COVID-19», *Anuario del Gobierno Local 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, 51-72.

García Ruiz, Andrea, «Evaluación de impacto en salud en materia urbanística. Desafíos jurídicos y oportunidades para su efectiva implementación», *Régimen jurídico de la rehabilitación de vivienda en propiedad horizontal y su financiación*, Colex, 2025, 381-393.

González Mendoza, Diana Paola, «Algunas acciones de las entidades locales en movilidad urbana sostenible», *Nuevos retos de la actuación administrativa en la pospandemia*, Atelier, Barcelona, 2025, 127-150.

Magaldi, Nuria, «El origen de la gestión pública del abastecimiento del agua potable», *El Derecho de Aguas en España: cuarenta años después*, INAP, Madrid, 2026, 453-462.

Martín Fernández, Carmen, «La planificación municipal frente a los riesgos y las emergencias», *Cuadernos de Derecho Local*, 70, 2026, 149-180.

López Pérez, Fernando, «*One Health* y zonas verdes: Biodiversidad urbana y su integración en la ciudad», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 62, extra 25, 2024, 363-392.

López Pulido, Joan Pere, «La salud y los bienes comunes: administración compartida y hábitos saludables», *Administración compartida y bienes comunes desde el Derecho Administrativo y la gobernanza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, 433-459.

Presicce, Laura, «Entre salud pública y medio ambiente: Barcelona y la prohibición de fumar y vapear en las playas», *Revista Catalana de Dret Públic*, 71, 2025, 172–188.

Toscano Gil, Francisco, «Los bandos del alcalde en situación de necesidad», *Anuario del Gobierno Local 2020*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, 267-288.

Velasco Caballero, Francisco, «Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de covid-19», *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 2020, 23-45.

Vidal Cernadas, Gabriel, «Competencias municipales y potestades excepcionales tras el rediseño del principio de autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 2026, 92-106.

Villar Rojas, Francisco, «Los servicios urbanos del agua y su gestión», *El Derecho de Aguas en España: cuarenta años después*, INAP, Madrid, 2026, 311-334.

El paisaje como bien protegido

Ignacio Pemán Gavín
Doctor en Derecho. Técnico-Urbanista (INAP)
Presidente de Honor del Consejo Europeo de Urbanistas (ECTP-CEU)

RESUMEN

El artículo tiene por objeto analizar la configuración del paisaje como bien jurídico, atendiendo a la especial dificultad que presenta su delimitación desde la perspectiva del Derecho por tratarse de una realidad construida a partir de elementos naturales, culturales, perceptivos y estéticos. El estudio examina el nacimiento del paisaje en la legislación española, inicialmente vinculado a la protección de espacios excepcionales o de singular belleza, y su posterior evolución hacia una concepción más amplia y funcional. En este recorrido se abordan los distintos intentos normativos y jurisprudenciales de acotar jurídicamente el paisaje, así como su progresiva expansión desde la idea de espacio sublime o belleza natural hasta su actual consideración como instrumento transversal de ordenación territorial, impulsada decisivamente por el Convenio Europeo del Paisaje de Florencia. Asimismo, el artículo compara el diferente alcance del paisaje en la legislación ambiental, urbanística y de ordenación del territorio, destacando sus respectivas funciones protectoras, integradoras y planificadoras. Finalmente, se analiza la evolución de la jurisprudencia española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que han contribuido a perfilar el paisaje como interés público, límite a determinadas actuaciones y eventual dimensión de derechos vinculados al entorno, la propiedad, el domicilio y la vida privada.

PALABRAS CLAVE

Paisaje, espacio protegido, urbanismo, mapas del paisaje.

ABSTRACT

This article aims to analyze the configuration of the landscape as a legally protected interest (bien jurídico), addressing the spe-

cific difficulty of its delimitation from a legal perspective, given that it is a reality constructed from natural, cultural, perceptual, and aesthetic elements. The study examines the emergence of landscape in Spanish legislation, initially linked to the protection of exceptional spaces or areas of singular beauty, and its subsequent evolution toward a broader and more functional conception. Throughout this overview, the article addresses the various normative and jurisprudential attempts to legally define the landscape, as well as its progressive expansion from the idea of a sublime space or natural beauty to its current consideration as a transversal instrument of land-use planning, decisively driven by the European Landscape Convention of Florence. Furthermore, the article compares the varying scope of landscape within environmental, urban development, and land-use planning legislation, highlighting their respective protective, integrative, and planning functions. Finally, it analyzes the evolution of Spanish case law and that of the European Court of Human Rights, which have contributed to shaping the landscape as a public interest, a limit to certain actions, and a potential dimension of rights linked to the environment, property, the home, and private life.

KEYWORDS

Landscape, protected area, urban planning, landscape maps.

SUMARIO

I. EL PAISAJE: MÁS ALLÁ DEL DERECHO. II. EL CONCEPTO JURÍDICO DE PAISAJE. III. LA DIVERSIDAD DEL PAISAJE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. 1. El paisaje y protección de la naturaleza. 2. El paisaje y la legislación urbanística. 3. El paisaje como herramienta del territorio. IV. EL PAISAJE EN LA JURISPRUDENCIA. 1. La jurisprudencia española. A. La aplicación de la norma de aplicación directa. B. El paisaje y el planeamiento urbanístico. 2. El paisaje en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. V. CONCLUSIONES. VI. BILBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: EL PAISAJE MÁS ALLÁ DEL DERECHO

Durante siglos el paisaje constituyó una realidad esencialmente ajena al Derecho. Su consideración pertenecía al ámbito de la estética, la filosofía, la pintura o la literatura, pero no al de las categorías jurídicas.

Como objeto estético, —al menos en Occidente— hubo que esperar hasta la tardía edad media y el renacimiento. Con anterioridad, la naturaleza era percibida desde una visión meramente utilitaria o incluso como una amenaza y el cambio a su percepción como objeto estético discurrió paralelo a un proceso de distanciamiento con la naturaleza.

En el ámbito pictórico, este cambio de percepción puede advertirse en los frescos atribuidos a Giotto en la Basílica de San Francisco de Asís, realizados alrededor de los años 1297-1299, que suelen considerarse uno de los puntos de partida de la tradición paisajística occidental. En ellos, el pintor enmarca las escenas de la vida de San Francisco en los lugares en los que tuvieron lugar. Por su parte, la carta escrita por Francesco Petrarca en su célebre ascenso al Monte Ventoux en 1336 constituye uno de los primeros testimonios literarios de contemplación paisajística consciente[1]. La experiencia del observador adquiere un papel central: el paisaje no es únicamente el territorio, sino también la forma de mirarlo.

A partir del siglo XVI, el paisaje adquiere autonomía como objeto artístico. Obras como *La tempestad* de Giorgione inauguran una nueva concepción pictórica en la que el paisaje deja de ser mero fondo para convertirse en protagonista. Esta evolución culminará en el Romanticismo del siglo XIX, donde autores como John Constable o Caspar David Friedrich idealizan la naturaleza y asocian el paisaje a valores de libertad, espiritualidad y sublimidad.

La experiencia se sitúa más allá de la simple observación. Es el acto de seleccionar, enmarcar y dotar de sentido a una porción de la superficie terrestre, el cual varía según la época, la cultura y el individuo

La naturaleza, el territorio o las ciudades podían ser objeto de regulación, pero el paisaje, entendido como experiencia perceptiva y cultural del espacio, permanecía fuera del interés normativo. Esta situación comenzó a modificarse de manera progresiva a lo largo del siglo XX.

La aceleración de los procesos de urbanización, la industrialización del territorio, las nuevas técnicas constructivas y la creciente transformación de los

1 Carta incluida en Cartas familiares (IV, 1). Editorial Acantilado (2023) Barcelona.

entornos naturales y rurales provocaron la percepción social de un riesgo de pérdida irreversible de determinados paisajes. La desaparición de espacios tradicionales, la homogeneización territorial y la descontextualización arquitectónica impulsaron una nueva sensibilidad hacia el paisaje como valor digno de tutela.

A ello se añadió la progresiva revalorización económica y social del paisaje. El paisaje pasó a concebirse no solo como una realidad estética, sino también como un factor de calidad de vida, un elemento de identidad colectiva y un recurso económico ligado especialmente al turismo.

Paradójicamente, el propio éxito turístico de determinados entornos contribuyó en ocasiones a su degradación, generando una tensión constante entre desarrollo económico y conservación paisajística. En este contexto, el paisaje dejó de ser exclusivamente una categoría artística o cultural para convertirse en un auténtico bien jurídico.

Como veremos más adelante esta concepción estética y elitista influyó decisivamente en las primeras manifestaciones normativas de protección. Sin embargo, la evolución posterior del Derecho conduciría hacia una noción mucho más amplia. El paisaje dejaría de identificarse únicamente con escenarios naturales sobresalientes para abarcar también espacios rurales, urbanos, cotidianos e incluso degradados, incorporando tanto factores naturales como culturales y humanos.

La evolución del Derecho ambiental, del urbanismo y de la ordenación del territorio favoreció su incorporación progresiva al ordenamiento jurídico, primero de forma indirecta —como elemento integrante del medio ambiente— y posteriormente como realidad autónoma merecedora de protección específica.[2]

2 En la elaboración del artículo he tenido en cuenta las aportaciones tanto jurídicas como no jurídicas que refleja la bibliografía incluida al final del artículo pero que por el enfoque del artículo no son objeto de específicas citas en el texto. En especial, las pioneras aportaciones desde el Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, de Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «Problemas Jurídicos de la Tutela del Paisaje», RAP, 71, 1973 y en su estela, de Fernando López Ramón, *La conservación de la naturaleza: Los espacios naturales protegidos*. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980 que, además de haber generado en el Área un interés continuado por los temas ambientales, mantienen sus estudios plena actualidad.

En las décadas siguientes han sido numerosas las aportaciones, tanto en el campo jurídico como no jurídico, en especial a partir del Convenio de Florencia del año 2000 que abrió nuevas posibilidades al paisaje como instrumento territorial en nuestro ordenamiento jurídico y que, a pesar del largo recorrido legislativo, mantiene hoy día interés doctrinal como se pone de manifiesto en el estudio de Carmen Fernández Rodríguez, «Hacia una renovada protección del paisaje ordinario». *Revista General de Derecho Administrativo*, 62, 2023 que

II. EL CONCEPTO JURÍDICO DE PAISAJE

1. La difícil delimitación del concepto de paisaje

El concepto de paisaje es deudor de la percepción del paisaje referida a aquellas bellezas naturales que por su carácter especial son merecedoras de protección, es decir, como una emoción estética subjetiva que despiertan algunos espacios sublimes de la naturaleza. Pero junto a ello ha visto ampliado su ámbito conceptual para incluir el paisaje como identidad cultural, referido asimismo a los paisajes antropizados representativos de un lugar y, como consecuencia de ello, con unos objetivos que incluyen no solo su protección sino la gestión activa en el paisaje.

La evolución del concepto del paisaje como bien jurídico pone de manifiesto este movimiento desde el paisaje como belleza natural la posterior inclusión del paisaje como identidad cultural al paisaje como territorio.

La ampliación del concepto y por tanto de la protección del paisaje ha ido paralela a la ampliación de los beneficios que se han identificado con el paisaje, de manera que se atienden no solo a razones de su valor ambiental[3], o por la relevancia en la identidad cultural de un lugar[4] o por su evidente importancia económica[5] sino asimismo por el impacto en el bienestar y salud que produce el espacio abierto vinculado a la naturaleza.

denuncia las dificultades que siguen existiendo para desarrollar una eficaz protección del paisaje.

Más allá del Derecho, la protección del paisaje tiene una deuda con Eduardo Martínez de Pisón, *La destrucción del paisaje natural en España*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972, voz pionera en la defensa del paisaje en los años 70 y la siempre difícil delimitación del concepto de paisaje, deudora de las aportaciones de Agustín Berque, «En el origen del paisaje». *Revista de Occidente,* 189, 1997, 7–21, de Simón Marchán Fiz, «La experiencia estética de la naturaleza y la construcción del paisaje». Paisaje y pensamiento, Abada Editores, Madrid: 2006, 11–54 y de Javier Maderuelo, *El paisaje. Génesis de un concepto*. Abada Editores, Madrid, 2006.

3 Los paisajes albergan ecosistemas que proporcionan aire limpio, agua, alimentos y biodiversidad. Su conservación ayuda a mantener el equilibrio ecológico.

4 Muchos paisajes reflejan la historia, las tradiciones y la forma de vida de las comunidades. Por ejemplo, los campos de cultivo, los pueblos históricos o las montañas emblemáticas forman parte del patrimonio cultural.

5 Entre otros efectos, el paisaje puede impulsar actividades como el turismo, la agricultura y otras industrias que generan empleo e ingresos.

Estudios impulsados en el marco del Consejo de Europa[6] destacan la influencia restauradora de los entornos naturales y urbanos de calidad sobre las funciones cognitivas y emocionales de las personas, consolidando así la relación entre paisaje y calidad de vida en cuanto que contribuye a reducir el estrés, mejorar el estado de ánimo y favorecer actividades recreativas y deportivas[7].

2. Hacia un concepto amplio de paisaje. Convenio Europeo de Florencia

En la ampliación de la percepción del paisaje más allá de los entornos caracterizados por una reconocida belleza natural ha influido decisivamente el contexto europeo tanto en la inclusión del paisaje cultural como en la valoración del paisaje como territorio.

En la inclusión en el concepto de paisaje la acepción de paisaje cultural trae causa de la Convención de Patrimonio Mundial de la UNESCO[8] que, en el año 1992, reconoció y protegió los paisajes culturales y los bienes en los que interactúan los valores naturales y culturales.

En la ampliación del paisaje como elemento territorial fue determinante el Convenio Europeo del Paisaje, adoptado por el Consejo de Europa en Florencia el 20 de octubre de 2000 y ratificado por España en 2007, habiendo entrado en vigor en 2008[9].

6 Informe elaborado por el Grrupo de Trabajo para el Consejo de Europa:TFC (2024) REC 1 E_REV Strasbourg, 7 October 2024 Council of Europe Landscape Convention. Working Group On Landscape and Health. Report On Landscape and Health.

7 En el apartado 42 del iinforme resume algunos aspectos de otros estudios sobre el paisaje y la salud: "Research on the impact on people's health and well-being is carried out by different research disciplines, such as medicine, environmental psychology, and landscape architecture (Grahn et al., 2002). They state that, on the one hand, the visitor's health effects are based on the experiences of the garden space as such, its design, and its content. The nature-like surroundings and wild nature have a restorative influence on emotional centres in the limbic system of the brain (Imperatori, et al., 2023). Especially "verdure" also has a restorative influence on cognitive functions (James, 1981)".

8 Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural fue aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su 17ª reunión celebrada en París, el 16 de noviembre de 1972, y fue ratificado por España en 1982.

9 Son antecedentes relevantes del Convenio de Florencia la Convención del Benelux sobre Conservación de la Naturaleza y la Protección del Paisaje celebrada en 1982. medio natural y los paisajes. Carta del Paisaje Mediterráneo En 1993 tres regiones del Mediterráneo (Andalucía, Languedoc-Rousillon y Toscana).

El Convenio supone un cambio radical en la comprensión jurídica del paisaje. Frente a las concepciones tradicionales centradas en paisajes excepcionales o monumentales, el texto europeo formula una definición extraordinariamente amplia: "Cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos" (art. 1).

Esta definición incorpora varios elementos esenciales. En primer lugar, el paisaje comprende "cualquier parte del territorio", lo que elimina la distinción clásica entre paisajes dignos de protección y espacios carentes de valor. El Convenio se aplica tanto a áreas naturales como rurales, urbanas o periurbanas, e incluso a paisajes degradados.

En segundo lugar, el concepto incorpora expresamente la percepción social. El paisaje no es exclusivamente una realidad física objetiva, sino también una construcción cultural y perceptiva. Existe, por tanto, una dimensión subjetiva inseparable de su configuración material.

En tercer lugar, el paisaje aparece como resultado de la interacción entre factores naturales y humanos. Se abandona así la tradicional oposición entre naturaleza y acción humana para asumir que gran parte de los paisajes europeos son fruto de procesos históricos de transformación territorial.

El Convenio Europeo del Paisaje persigue además integrar el paisaje en las políticas públicas. Ya no se trata únicamente de conservar espacios singulares, sino de incorporar la dimensión paisajística a la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente, las infraestructuras o las políticas sectoriales.

Y para ello el texto establece tres grandes niveles de actuación, de tal manera que además de prever medidas de protección y conservación del paisaje incluye actuaciones relativas a la gestión y ordenación paisajística en la que resulta determinante la participación pública en las decisiones relativas al territorio.

Especial relevancia adquiere esta última dimensión participativa. El Convenio reconoce que el paisaje forma parte del bienestar colectivo y de la identidad de las poblaciones, lo que exige integrar la percepción ciudadana en las decisiones públicas.

3. El paisaje en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El paisaje dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional bascula entre una doble acepción del paisaje, como materia integrante del medio ambiente es decir como percepción estética desde un campo visual y como elemento del te-

rritorio que le lleva a entender que protección y defensa del paisaje desde esta percepción es competencia de la ordenación territorial.

De alguna manera se adelanta el Tribunal Constitucional a la visión innovadora del paisaje introducida en el Convenio de Florencia como un término que integra tanto la visión de un espacio dotado de una belleza natural y por tanto expresivo de una noción estética y el paisaje que extiende no solo a los paisajes culturales que representen una identidad de un determinado espacio que integra el territorio.

En la Sentencia Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de Junio de 1995[10], definió el paisaje como bien integrante del medio ambiente como noción estética cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que por ello ha de incorporarse al concepto constitucional de medio ambiente (**FJ 6**).

Junto a este concepto del paisaje como espacio de especial belleza natural, el paisaje puede responder a un concepto más amplio y constituir materia propia también del urbanismo, como se puede inferir de la Sentencia 61/1997 de 20 marzo del Tribunal Constitucional[11] en cuanto valor que puede integrar el régimen del suelo no urbanizable[12].

En este contexto, como veremos a continuación, la legislación vigente contempla el paisaje como un bien jurídico regulado tanto en la legislación sectorial relativa a la protección de la naturaleza, de espacios naturales protegidos y de protección ambiental, como en la legislación en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, bajo un prisma diferente del contenido y alcance del paisaje.

10 Sentencia dictada con motivo de los recursos interpuestos contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

11 Sentencia que conoció de los recursos interpuestos contra el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

12 El FJ 16 analiza la competencia de la materia de urbanismo sobre el régimen del suelo no urbanizable.

III. LA DIVERSIDAD DEL PAISAJE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El concepto versátil del paisaje como bien jurídico se manifiesta en las leyes que regulan el paisaje que su vez, como veremos, ponen de manifiesto la evolución extensiva del propio concepto de paisaje y como consecuencia de esta extensión conceptual la necesidad de establecer pautas objetivas.

Desde su primera configuración como expresión de una belleza natural excepcional, propia del escenario sublime y de la legislación inicial sobre parques nacionales, el paisaje ha evolucionado hacia una noción amplia, funcional y transversal, decisivamente influida por el Convenio Europeo del Paisaje de Florencia.

Esta expansión conceptual se proyecta de forma diferenciada en la legislación de espacios naturales protegidos, la evaluación ambiental, el urbanismo y la ordenación del territorio. La propia expansión como bien jurídico ha exigido abordar la incertidumbre que genera la aplicación jurídica de un concepto dotado de una fuerte carga perceptiva, estética y social en cuyo objetivo se destaca la aportación de la ordenación territorial, en el caso de Aragón, mediante los mapas de paisaje, que permiten objetivar su valoración a través de criterios de calidad, fragilidad, visibilidad y aptitud.

1. El paisaje y la protección de la naturaleza

A. Paisaje y espacios protegidos

El paisaje tuvo en la legislación de espacios naturales protegidos el primer reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico vinculado a su calidad como espacio de especial belleza natural. En efecto, los inicios de la conservación de los espacios naturales en España a principios del siglo XX tuvieron en la protección de los espacios de especial belleza natural el fundamento de la protección de la naturaleza, desde la óptica de la percepción, prácticamente sin humanizar, y con una aproximación museística, a similitud de las obras de arte.

La ley de Parques Nacionales en España, aprobada el 7 de diciembre de 1916 [13] que impulsada por D. Pedro Pidal y Bernaldo de Qiuirós defendió que

13 Publicada en la Gaceta de Madrid, Núm. 848, de 8 Diciembre de 1916. Definió los Parques nacionales en su art. 2 a "los efectos de esta Ley, aquellos sitios ó parajes excepcionalmente pintorescos,- forestales ó agrestes del territorio nacional, que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas é hidrológicas que encierren, evitando

se debía crear "santuarios" para la naturaleza[14] de igual modo que el patrimonio cultural tenía su santuario en los museos de arte.

De acuerdo con esta idea, la citada Ley respondió a una visión de protección de estos espacios como lugares de especial belleza, con el objeto de preservar de todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes[15].

La relevancia de la belleza natural como elemento determinante de los espacios naturales protegidos perdió fuerza en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. La norma se centraba casi exclusivamente en la conservación biológica y la virginidad ecológica de los territorios, relegando los valores paisajísticos y estéticos a un segundo plano. El paisaje era visto como un mero telón de fondo de naturaleza "virgen" y no como un valor dinámico a proteger en sí mismo.[16]

El paisaje como una categoría específica dentro de la legislación reguladora de los espacios naturales protegidos no se introduciría en la legislación española hasta la posterior Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres pionera en España al prever formalmente el paisaje como un objeto de una categoría específica de protección jurídica.

de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro ó desfiguración por la mano del hombre.

14 El preámbulo de la Ley de Parques Nacionales afirmaba lo siguiente "No bastan, en efecto, los paseos a parques urbanos que todas las ciudades han procurado tener como lugares de esparcimiento e higiénico ejercicio sino que requiere además que haya Parques Nacionales, esto es, grandes extensiones de terreno dedicadas a la higienización solaz de la raza, en que puedan tonificarse, física y moralmente, los cansados y consumidos por la ímproba tarea y por respirar de continuo el aire viciado de las poblaciones".

15 Los primeros Parques Nacionales fueron aprobados por Real Decreto de 16 de Agosto de 1918, que creó el Parque Nacional del Valle de Ordenas o del río Araga en el Pirineo del Alto Aragón y el Parque Nacional de Covadonga (Picos de Europa) fijando sus límites y extensión. Gaceta de Madrid, núm 230, de 18 de agosto de 1918.

16 La Ley identificaba los Parques Nacionales como ecosistemas primigenios no alterados sustancialmente por el hombre, donde el paisaje tenía un valor prístino y de espectacularidad. Parajes Naturales de Interés Nacional: Creados específicamente para proteger lugares, formaciones o elementos naturales de singular belleza, rareza o valor cultural y educativo, lo que otorgaba gran protagonismo al paisaje. En la vigente Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales concibe la protección como un sistema de parques en el que se interrelacionan todos los valores y actores que la configuran superando con ello la visión inicial como entidades individuales.

La ley los definió como aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, merecen una protección especial[17]: El paisaje dejó de ser un elemento puramente estético y pasó a formar parte del acervo a conservar por su papel educativo, científico y cultural.

Finalmente, la vigente Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, —en adelante LPNB— recoge igualmente la figura de los "paisajes protegidos", si bien transforma el paisaje protegido desde una figura centrada en la belleza natural hacia una categoría territorial, cultural y ambiental más amplia. El paisaje protegido no solo constituye una categoría de protección de un espacio determinado, sino que la Ley le atribuye una función transversal más amplia tanto como figura específica como dentro de otras categorías de protección de la naturaleza.

La LPNB refleja la influencia tanto de la Convención de Patrimonio Mundial de la UNESCO[18] que en el año 1992 reconoció y protegió los paisajes culturales y los bienes en los que interactúan los valores naturales y culturales[19], como del Convenio Europeo del Paisaje que, como hemos expuesto anteriormente, recogió una visión moderna y holística del paisaje como «cualquier parte del territorio cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, tal como la percibe la población» al que expresamente se refiere el art. 35 de la LPNB.

De acuerdo con ello los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son tanto la protección, es decir, la conservación de los valores singulares que los caracterizan como la preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada[20]. Regulación

17 El art. 17 de la LPNB señala que "Los Paisajes Protegidos son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial".

18 La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural fue aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su 17ª reunión celebrada en París, el 16 de noviembre de 1972, y fue ratificado por España en 1982.

19 En el año 1992, introdujo el concepto de paisajes culturales en las Directrices Practicas para la aplicación de la Convención, de manera que la Convención de Patrimonio Mundial de la UNESCO se convirtió en el primer instrumento jurídico internacional en reconocer y proteger los paisajes culturales que integraba en un solo concepto valores culturales y naturales.

20 El art. 35 2. LPNB establece que "los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son los siguientes: a) La conservación de los valores singulares que los caracterizan.

que recoge en idénticos términos la legislación aragonesa[21]. Con ello, el paisaje protegido desde la protección de la naturaleza pasó a ser considerado un bien transversal integrando tanto los espacios prístinos como aquellos moldeados tradicionalmente por el ser humano.

La amplitud del concepto de paisaje más allá de las especiales bellezas naturales como un santuario de la naturaleza para incluir espacios antropizados ha conllevado la dificultad de establecer unos criterios propios y claros.

B. Legislación en materia de evaluación ambiental

La protección del paisaje tiene en los procedimientos de impacto ambiental un reconocimiento expreso aun cuando adolece de una dificultad similar para establecer unos parámetros que permita calificar un impacto negativo a partir del paisaje. La afección al paisaje constituye uno de los diversos y complejos factores que deben ser analizados en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental —la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el medio marino, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, el patrimonio cultural— tal como establece tanto la legislación estatal[22] como la autonómica aragonesa[23].

b) La preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada".

21 Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón . El art. 13 prevé las siguientes figuras: Paisajes protegidos. 1. Los Paisajes protegidos son lugares concretos del medio natural merecedores de una protección especial de acuerdo con el convenio del paisaje del Consejo de Europa, por sus valores naturales, estéticos y culturales.2. Los objetivos principales de la gestión de los Paisajes protegidos son los siguientes: a) La conservación de los valores singulares que los caracterizan. b) La preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada.

22 El art. 35 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental establece como contenidos del Estudio de impacto ambiental los siguientes: c) Identificación, descripción, análisis y, si procede, cuantificación de los posibles efectos significativos directos o indirectos, secundarios, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el medio marino, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto.

23 El art. 27 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón establece lo siguiente: "1. El promotor elaborará el estudio de impacto ambiental con la información que establece la legislación básica de evaluación ambiental, debiendo contener en todo caso los siguientes contenidos: c) Evaluación y, si procede, cuantificación

De acuerdo con dichos contenidos, la Declaración de Impacto Ambiental debe incluir la valoración y la prevención de los efectos que cualquier proyecto pueda causar sobre la estética, la visibilidad y los valores escénicos del territorio, así como los impactos (modificación del relieve, intrusiones visuales) y las medidas preventivas y correctoras (pantallas vegetales, integración arquitectónica, restauración morfológica).

En este contexto, constituyen elementos determinantes la singularidad del hábitat (afectar áreas protegidas (Red Natura 2000), especies en peligro o hábitats críticos, así como la extensión de la intervención, o la reversibilidad de los impactos sujetas a metodologías objetivas de valoración de acuerdo con las matrices, lista de chequeos o modelos de simulación, pero el mayor componente subjetivo del paisaje conlleva una mayor dificultad de someter a criterios objetivos su valoración salvo en casos de reconocida calidad estética. En esta valoración adquieren especial relevancia los mapas del paisaje que analizaremos más adelante.

2. El paisaje en la legislación urbanística

A. El paisaje como objeto de protección del planeamiento urbanístico

La preocupación por la protección del paisaje no fue ajena a la legislación urbanística española anterior a la Constitución de 1978. Desde la primera ley de urbanismo, -Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en adelante LRSOU-, el legislador incorporó de forma expresa la protección del paisaje entre las finalidades de la ordenación del planeamiento urbanístico de manera que constituye el antecedente directo de las posteriores técnicas de protección paisajística incorporadas a la legislación urbanística estatal y autonómica.

En particular, la norma preveía la formulación de planes especiales como instrumentos destinados a fines específicos y señalaba expresamente que podían tener por objeto la **protección del paisaje**, junto con la conservación del

de los efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y, en su caso, durante la demolición o abandono del proyecto.

medio rural, la protección de las vías de comunicación o el saneamiento de poblaciones[24].

La tutela paisajística se proyectaba sobre bellezas naturales, panoramas de interés, fincas rústicas de singular valor escénico, parques y jardines relevantes y conjuntos edificados con valores tradicionales o estéticos. respondía a una concepción predominantemente estética y conservacionista del paisaje.

Así como la legislación de espacios naturales protegidos se dirigía inicialmente a proteger determinados enclaves excepcionales por sus valores naturales sobresalientes, el planeamiento urbanístico protegía el paisaje como un elemento del medio físico en ámbitos que no alcanzaban la categoría de espacio natural protegido, pero que sí exigían establecer limitaciones urbanísticas.

Posteriormente, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, incorporó el paisaje entre los bienes susceptibles de tutela mediante los planes especiales de ordenación[25] y otorgó al paisaje una relevancia singular al dedicar una modalidad específica de plan especial, el de protección del paisaje" para ámbitos susceptibles de protección paisajística[26].

El marco normativo vigente mantiene el paisaje como un posible objeto de protección desde el planeamiento urbanístico. En concreto, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana[27] -aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre-, reconoce el paisaje como un derecho de la ciu-

24 Además, la ley dedicaba un artículo específico —el artículo 15— a la protección del paisaje. Este precepto identificaba como elementos merecedores de tutela los siguientes: Las bellezas naturales y panorámicas de interés paisajístico. Los predios rústicos de singular valor escénico o topográfico. Los edificios, parques y jardines destacados por su belleza o interés histórico. Los conjuntos edificados con valores tradicionales o estéticos.

25 Esta previsión fue recogida posteriormente por el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urban —probado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril que contemplaba la formulación de planes especiales destinados, entre otras finalidades, a la conservación y valoración del paisaje.

26 El artículo 86 de la Ley se refería a las áreas naturales de interés paisajístico; fincas rústicas con valores escénicos o topográficos singulares; edificios aislados, parques y jardines de especial interés; conjuntos edificados con valores tradicionales o estéticos.

27 En particular, el artículo 3 del vigente TRLS relativo al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, establece que las políticas públicas deben contribuir a la protección del patrimonio cultural y del paisaje, integrando este último como un elemento esencial de la sostenibilidad territorial.

dadanía a disfrutar de un paisaje adecuado,[28] y también como un deber de los ciudadanos[29] y prevé como objetivo de los instrumentos territoriales, la preservación de determinados terrenos por la concurrencia de valores paisajísticos, entre otros valores ambientales, culturales o naturales.

En Aragón, la legislación urbanística mantiene una línea continuista con la tradición urbanística y contempla la protección del paisaje como una de las finalidades de los planes especiales bien como planes especiales independientes[30], bien como planes especiales de desarrollo del plan general[31] con el objetivo de establecer de forma específica un régimen de usos y protección del medio físico[32] y, por tanto, con unos contenidos y funciones muy diferentes a los de la categoría de los paisajes protegidos de la LBPN.

B. Los espacios de singular belleza como objeto de la norma de aplicación directa

En el marco del ordenamiento urbanístico el paisaje ha tenido desde los albores de la legislación urbanística una protección adicional como norma de aplicación directa.

28 Asimismo, el art. 5 TRLS reconoce el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda ubicada en un entorno caracterizado por un medio ambiente y un paisaje adecuados.

29 El art. 6 TRLS impone el deber de respetar y contribuir a la preservación tanto del paisaje natural como del paisaje urbano.

30 El art 62 TRLUA regula los Planes Independientes en los siguientes términos: "En ausencia de directrices de ordenación territorial y de plan general o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, los Ayuntamientos y las Administraciones competentes podrán formular planes especiales para las siguientes finalidades: b) La protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación".

31 El art. 64 TRLUA regula los planes especiales en desarrollo del plan general en los siguientes términos: "1. En desarrollo de las previsiones contenidas en el plan general, las Administraciones competentes y, en su caso, los particulares podrán formular planes especiales para las siguientes finalidades: b) La protección del medio ambiente, de la naturaleza y del paisaje".

32 Un ejemplo de aplicación práctica de los planes especiales para la protección del medio físico lo constituye el Plan Especial del Galacho de Juslibol y su entorno (Zaragoza). Aprobado por el Ayuntamiento de Zaragoza mediante acuerdo de 28 de octubre de 2004.Este instrumento fue concebido con la finalidad de preservar los valores naturales, ecológicos y paisajísticos de un espacio fluvial singular, estableciendo limitaciones de uso y medidas de gestión orientadas a garantizar su conservación.

La Ley de 12 de mayo de 1956 introdujo la protección del paisaje y el entorno para evitar el desarrollismo anárquico, obligando a las nuevas construcciones a adaptarse al medio (urbano o natural). Su objetivo fue armonizar la estética, proteger la belleza del territorio y frenar la especulación sobre el medio rústico y natura.

En concreto, dentro de un capítulo titulado "Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento", el apartado c) del artículo 60 de la LRSOU estableció que "en las carreteras y caminos de trayecto pintoresco no se permitirá que la situación, masa o altura de los edificios o de sus muros y cierres limiten excesivamente el campo visual para contemplar las bellezas naturales á rompan la armonía del paisaje".

De esta manera, la legislación urbanística en su versión inicial no protegió el campo visual desde cualquier punto, sino que concretó los términos de la protección de la armonía del paisaje, a la perspectiva o campo visual desde carreteras y caminos cuyo trayecto tuviera un carácter pintoresco.

Su previsión en una legislación urbanística constituyó un hito histórico en una época de un planeamiento expansivo y de falta de un desarrollo de instrumentos de protección del paisaje al atribuir a la protección del paisaje en determinados entornos un carácter prevalente sobre los contenidos del planeamiento y dotar a la Administración y ciudadanos de un importante medio de control de actuaciones que supusieran un relevante impacto en espacios de reconocidos valores paisajísticos.

El ámbito de protección fue ampliado por el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976[33] que mantuvo dentro del mismo capítulo titulado "Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento". En dicho precepto, además de mantener la protección desde el campo visual desde carreteras y caminos pintorescos se refirió con carácter general a los paisajes abiertos y naturales, rurales o marítimos, y no solo protegió la ruptura de la armonía del paisaje sino también la perspectiva propia del mismo[34].

33 Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

34 Señalaba en concreto el citado artículo lo siguiente: "Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto:……b) En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos,

Su carácter de norma de aplicación directa fue expresamente declarado en el Reglamento de Planeamiento de 1978 al señalar que "tendrán aplicación en todo caso, existan o no aprobados Planes de Ordenación o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y al incluir el precepto en el CAPÍTULO IV titulado "De las Normas de aplicación directa"[35].

Regulación que se mantuvo en el artículo 138 del texto refundido de la ley del suelo de 26 de junio de 1992 dentro de un capítulo titulado "De las normas de aplicación directa"[36].

En la actualidad, en el artículo 20.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana[37], la legislación básica del Estado mantiene dentro de unos términos genéricos la exigencia de adaptación al ambiente, con un objeto de protección muy extensivo al referirse con carácter general al paisaje[38].

Y en el vigente marco normativo aragonés, el artículo 214.2 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón[39] parece desvirtuar tal carácter como norma de aplicación directa por cuanto se remite al contenido del planea-

limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo".

35 El art. 98 del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana —aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, mantuvo la ampliación del bien protegido es decir tanto la protección de lugares de paisaje abierto y natural como las inmediaciones de carreteras y caminos pintorescos. En concreto, señalaba lo siguiente: "2. Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto: b) En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa o desfigure la armonía del paisaje o la perspectiva propia del mismo".

36 Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

37 Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en adelante TRLSRU.

38 En concreto, el art. 20.2 *TRLSRU* establece el deber de todas las instalaciones de integrarse en los lugares de paisaje de manera que no se permitirá tales instalaciones cuando limite el campo visual, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo:

39 Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón —aprobado por Decreto Legislativo 1/2014 de 26 de noviembre, en adelante TRLUA.

miento[40] si bien formalmente ubica el precepto dentro del capítulo de normas de aplicación directa.

El largo recorrido del precepto desde el año 1956 ha puesto de relieve la difícil convivencia de un precepto normativo de aplicación directa que, por no exigir su concreción un instrumento de planeamiento debería fundarse en criterios objetivos lo cual es difícilmente conciliable con un concepto por naturaleza subjetivo como es el paisaje, belleza natural o ruptura de la armonía del paisaje.

El carácter de norma de aplicación directa exigió a la doctrina de un esfuerzo interpretativo a fin reconducir la aplicación de unas reglas de carácter estético -por naturaleza subjetivo- dentro del Derecho a través de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados caracterizados por "la imposibilidad de acotar con mayor grado de determinados el ámbito de realidad", lo cual "no supone que dicha indeterminación se transmita y permanezca en la fase de aplicación de la norma" de manera que su aplicación "sólo admite una única solución justa: o concurre o no concurre el concepto" (García de Enterría E. y Parejo Alfonso L., pp. 229-230).

A pesar de ello, la pervivencia de este precepto en el ordenamiento jurídico no ha estado exenta de críticas por la incompatibilidad entre derecho y estética[41] y la consecuente inseguridad inherente a la aplicación de términos que en última instancia remiten a la valoración de lo que constituye una belleza natural o la quiebra de la armonía del paisaje al criterio del aplicador y, en última instancia, al de cada órgano judicial en cada caso. Una crítica que se ha intensificado ante determinados pronunciamientos judiciales cuestionados por la interpretación extensiva llevada a cabo por los tribunales [42].

Analizado el precepto desde una perspectiva histórica, se constata que el precepto surgió con el objetivo de proteger espacios de evidente y especial belleza natural, es decir, cuando resulta incuestionable su calidad para ser merecedora de tal

40 Por su parte, el art. 214.2 TRLUA -titulado "Protección del Paisaje" y ubicado dentro del Título Quinto "Edificación y uso del suelo" en su Capítulo I titulado "Normas de directa establece que las construcciones..." no podrán menoscabar la belleza o armonía del paisaje natural, rural o urbano, considerando sus valores culturales, en que se permita su realización."

41 González-Varas Ibáñez, Santiago: Régimen jurídico de la estética en el Derecho urbanístico, Patrimonio Cultural y Derecho, n.º 3 (1999), pp. 87-122.

42 Sanchez Goyanes, E. "Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal) llamadas (y peor entendidas) normas de aplicación directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia para 17 viviendas junto a la costa de Liencres". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 173, año 1999, pp. 11-72.

protección, afectados por un impacto negativo relevante por la escala de las actuaciones. Es decir, para supuestos claros en los que pueda detectarse una carencia del planeamiento. Supuestos, en definitiva en los que no resulta necesario ser un técnico o experto para poder apreciar la incuestionable belleza natural o los supuestos en que rompe la armonía del paisaje.

Pero en la evolución de la norma se constata, tal como se ha reflejado anteriormente, una tendencia hacia una concepción más amplia del bien protegido, que conlleva de forma paralela un incremento de la dificultad para someterla a criterios objetivos que permita evitar la inseguridad de pronunciamientos desiguales dependientes de la sensibilidad del órgano judicial.

En efecto, tal como se ha reseñado anteriormente, el precepto normativo ha evolucionado desde la inicial versión, limitada a la protección del campo visual desde caminos pintorescos, a una protección generalizada del campo visual, y desde una protección de determinados espacios de especial belleza natural a la vigente a ampliación por parte del legislador estatal al paisaje. Una ampliación que intensifica la dificultad para garantizar una aplicación conforme a criterios objetivos.

Desde una visión retrospectiva, no cabe duda de que el precepto en su origen constituyó una importante herramienta en la protección de espacios de especial belleza natural en una época de excesos de un urbanismo desarrollista carente de un planeamiento sensible al paisaje.

Pero en la actualidad, el fundamento de una norma aplicable al margen de una previsión en el planeamiento ha perdido parte de su fundamento, dado que, como consecuencia de una mayor sensibilidad de la sociedad, el paisaje se ha incorporado con frecuencia como objeto de la regulación y protección, tanto del planeamiento urbanístico, como sectoriales y territoriales.

A ello se añade la pérdida de la necesaria seguridad jurídica como consecuencia de la propia expansión del bien jurídico objeto de protección de la norma de aplicación directa lo que incrementa la dificultad para establecer criterios objetivos. Una norma surgida como protección de campos visuales de indudable belleza estética desde caminos pintorescos se ha transformado a la protección del campo visual del paisaje lo que conlleva mayores dificultades para una garantizar una aplicación objetiva.

Seguramente este proceso pueda explicar la remisión de la legislación aragonesa al planeamiento a fin de evitar la inseguridad que conlleva la aplicación de unos términos expansivos del bien protegido a través del paisaje. En todo caso, en Aragón la reclamada seguridad jurídica ante la fuerza expansiva de la norma ha encontrado una vía en los mapas del paisaje que se analizan a continuación.

3. El paisaje como herramienta del territorio

A. La función del paisaje como eje de la ordenación territorial

Es en el ámbito de la ordenación territorial donde el paisaje alcanza actualmente su máxima proyección jurídica. La ordenación del territorio permite abordar el paisaje desde una perspectiva integral y transversal, superando los límites del ámbito territorial local del urbanismo y de la perspectiva del paisaje desde su conservación o protección en cuanto belleza natural con especiales valores.

La legislación aragonesa, en el vigente texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón[43] —en adelante TRLOTA—[44], incorpora plenamente los principios del Convenio Europeo del Paisaje que hemos analizado anteriormente y por tanto el concepto en el ámbito de la ordenación del territorio constituye *"cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales o humanos"* (art. 68.2 TRLOTA).

El concepto de paisaje en sentido amplio como expresión de una identidad de un lugar tal como lo percibe la población abarca un concepto del paisaje de mayor amplitud que los paisajes de especial belleza natural y hace referencia a la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, como fundamento de su identidad. Pero, además, en sintonía con el Convenio del Paisaje de Florencia, en cuanto expresión de un lugar, *abarcarán las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas. Se refieren todos los paisajes,* desde los excepcionales hasta los degradados. Incluye, por tanto, todos los paisajes, desde los excepcionales hasta los degradados —art. 68.3 TRLOTA—. Y todo ello no solo como objeto de conservación y protección sino como fundamento de una política de gestión del territorio teniendo como eje el paisaje.

43 Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón.

44 Algunas Comunidades Autónomas optaron por regular el paisaje en una norma específica como la pionera Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, hoy Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio En esta comunidad, el paisaje se articula de forma muy vinculada a la infraestructura verde, la planificación territorial, los estudios de integración paisajística y los instrumentos urbanísticos y la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje. Es una de las leyes autonómicas más relevantes y directamente inspiradas en el Convenio Europeo del Paisaje. Regula instrumentos como los catálogos de paisaje, las directrices de paisaje y los estudios e informes de impacto e integración paisajística.
Otras leyes autonómicas específicas en materia de paisaje son la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria y Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja.

El legislador define el paisaje como un eje transversal de las políticas públicas, elemento fundamental de las decisiones públicas como un instrumento técnico y objetivo que permite tomar decisiones fundamentadas y priorizar el equilibrio entre desarrollo y conservación. En definitiva, una herramienta que permita a las políticas sectoriales (obras públicas, agrarias, sector energético...) la evaluación de intervenciones en el territorio relacionadas con distintos sectores desde la perspectiva del paisaje.

De esta manera, supera la visión del paisaje como entorno de especial belleza natural para considerarlo como un elemento determinante del conjunto de territorio que permite definir los lugares más adecuados o menos compatibles con la aptitud de un territorio desde el paisaje, no referido a un espacio o enclave sino al conjunto de las unidades de paisaje, no desde un punto de vista local sino desde una visión supramunicipal.

La vocación o función que en términos legales atribuye la legislación al territorio se concreta en la remisión a una herramienta específica, los mapas del paisaje, que dotan al régimen legal de la necesaria concreción para servir a la función prevista. A diferencia de otras legislaciones sectoriales, espacios protegidos, evaluación ambiental o urbanismo cuya valoración remite a cada supuesto, el TRLOTA atribuye a los mapas del paisaje la concreta definición del grado de calidad, visibilidad y fragilidad del paisaje en cada parte del territorio.

En efecto, el legislador señala que los Mapas de Paisaje son documentos de información territorial, que deberán ser tenidos en cuenta al elaborar el planeamiento y la programación en materia territorial, urbanística, ambiental, de patrimonio cultural, hidrológica, forestal, de protección civil y de cualesquiera otras políticas públicas con incidencia territorial y en su elaboración se debe aplicar una metodología que garantice la objetividad y la autoridad de los resultados.

B. Los Mapas del Paisaje en Aragón. Su relevancia como herramienta en la valoración objetiva del paisaje

La aportación por excelencia de nuestra Comunidad Autónoma al paisaje ha sido la elaboración desde el Instituto Geográfico de Aragón de los mapas del paisaje que por su rigor constituyen una eficaz herramienta de gestión territorial.[45] Los mapas del paisaje permiten incorporar criterios científicos y sociales a la toma de decisiones públicas, facilitando, como se ha señalado anteriormente, un equilibrio entre conservación y desarrollo territorial.

45 ICEARAGON Infraestructura de conocimiento espacial de Aragón Icearagon Geoinformación Servicios WEB APLICACIONES IGEAR.

No incorporan únicamente una identificación y cuantificación del paisaje a modo de inventario, sino que constituye una herramienta de gran valor estratégico por su papel en el desarrollo socioeconómico de muchos lugares de Aragón.

Esta conexión permite abordar el territorio de manera multidimensional, identificando áreas que requieren protección por su calidad, visibilidad y fragilidad, así como zonas óptimas para el desarrollo sostenible.

La metodología de trabajo aborda el estudio de paisaje a través de un planteamiento integral, en el que se ponderan tanto los factores naturales y visuales como el conjunto de las actividades humanas que durante siglos han ido modelando el paisaje. La interrelación del paisaje y la geomorfología aporta un enfoque innovador en la ordenación del territorio.

Este análisis técnico, se acompaña, además de una valoración de los habitantes del territorio, garantizando la participación de los agentes sociales y la ciudadanía interesada o afectada en la elaboración del mapa y en la formulación de los objetivos de calidad paisajística.

En concreto, de conformidad con el art. 33 de la Ley 3/2022, de 6 de octubre, de información geográfica de Aragón, constituyen unos documentos elaborados por el Instituto Geográfico de Aragón [46] de carácter descriptivo, analítico y prospectivo. Su finalidad consiste en identificar, clasificar, valorar y cartografiar los distintos paisajes existentes en Aragón, estableciendo además objetivos de calidad paisajística[47].

Constituyen documentos elaborados de acuerdo con una información muy completa desde diferentes perspectivas como su calidad, fragilidad y aptitud -art.72 TRLOTA, lo que permite obtener un diagnóstico y una valoración desglosada en cada punto del territorio desde el punto de vista del paisaje.

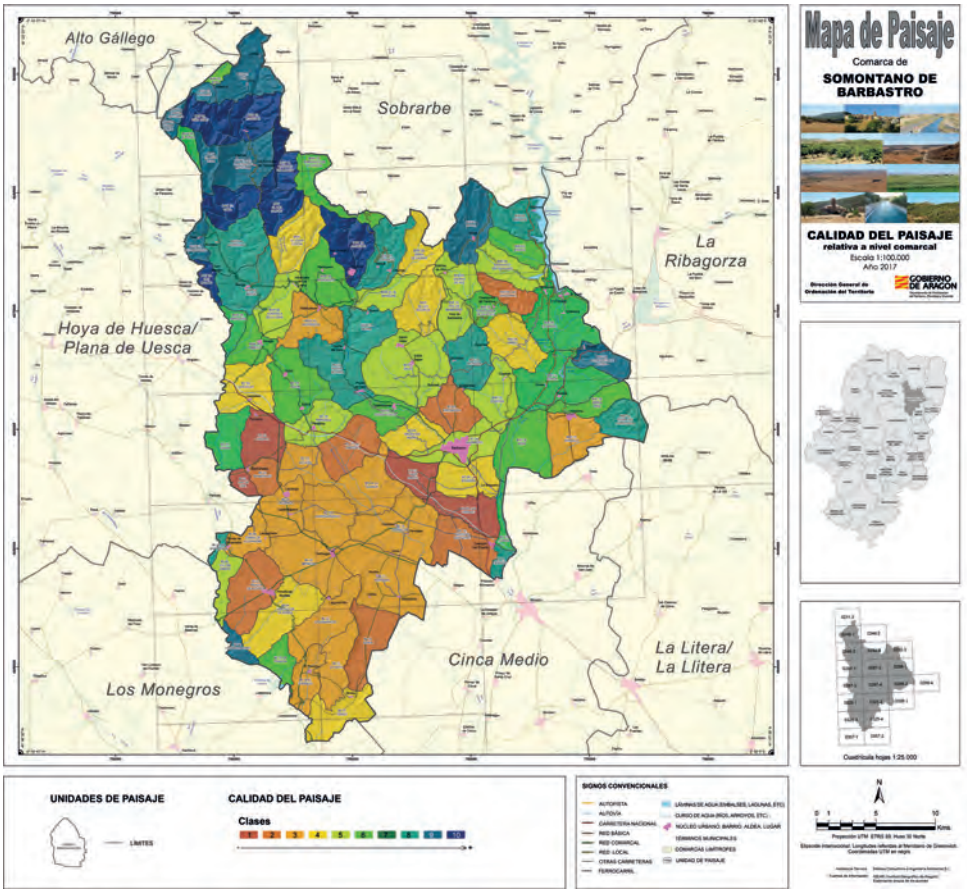
En concreto, los Mapas del Paisaje valoran y cartografían el paisaje desde las siguientes perspectivas:

Calidad del paisaje. Tal como señala el portal ICEARAGÓN sobre los mapas del paisaje, la calidad del paisaje depende tanto de las características in-

46 Decreto 81/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Geográfico de Aragón y del Sistema Cartográfico de Aragón.

47 El art. 33 establece lo siguiente: "Mapas de Paisaje .Corresponde al Instituto Geográfico de Aragón coordinar la elaboración y mantener actualizados los Mapas de Paisaje, que serán tenidos en cuenta al elaborar el planeamiento y la programación en materia territorial, urbanística, ambiental, de patrimonio cultural, hidrológica, forestal, de protección civil y de cualesquiera otras políticas públicas con incidencia territorial".

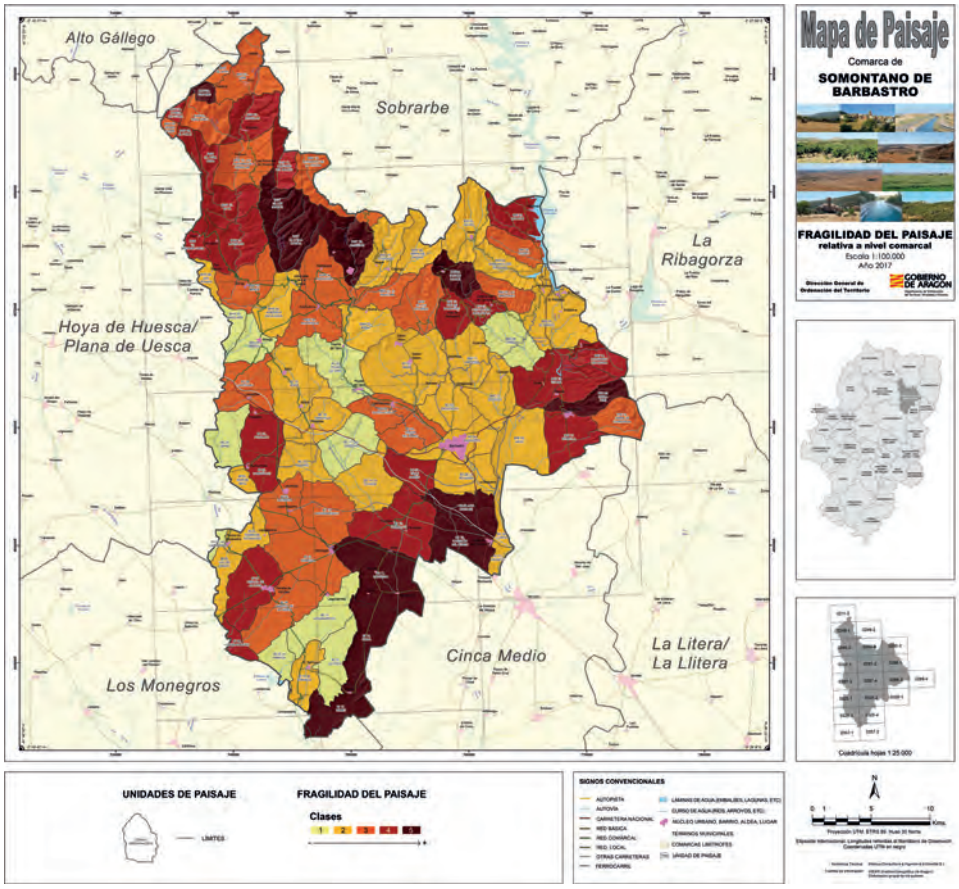
trínsecas del territorio como de la percepción social. Se define calidad del paisaje por el mérito o valor que presenta para ser conservado. Esta valoración parte de la premisa de que el territorio posee cualidades intrínsecas, derivadas tanto de sus elementos naturales como de los artificiales, que son percibidas por el observador a través de mecanismos fisiológicos y psicológicos. La calidad intrínseca de las unidades de paisaje se determina mediante la evaluación e integración de los factores que configuran sus componentes, características y atributos, muchos de los cuales pueden ser cuantificados y permiten apreciar su mayor o menor atractivo. Entre estos factores destacan los tipos de paisaje, la presencia de agua, el grado de intervención humana o artificialidad, así como la existencia de singularidades culturales y naturales.



https://icearagon.aragon.es/portal/

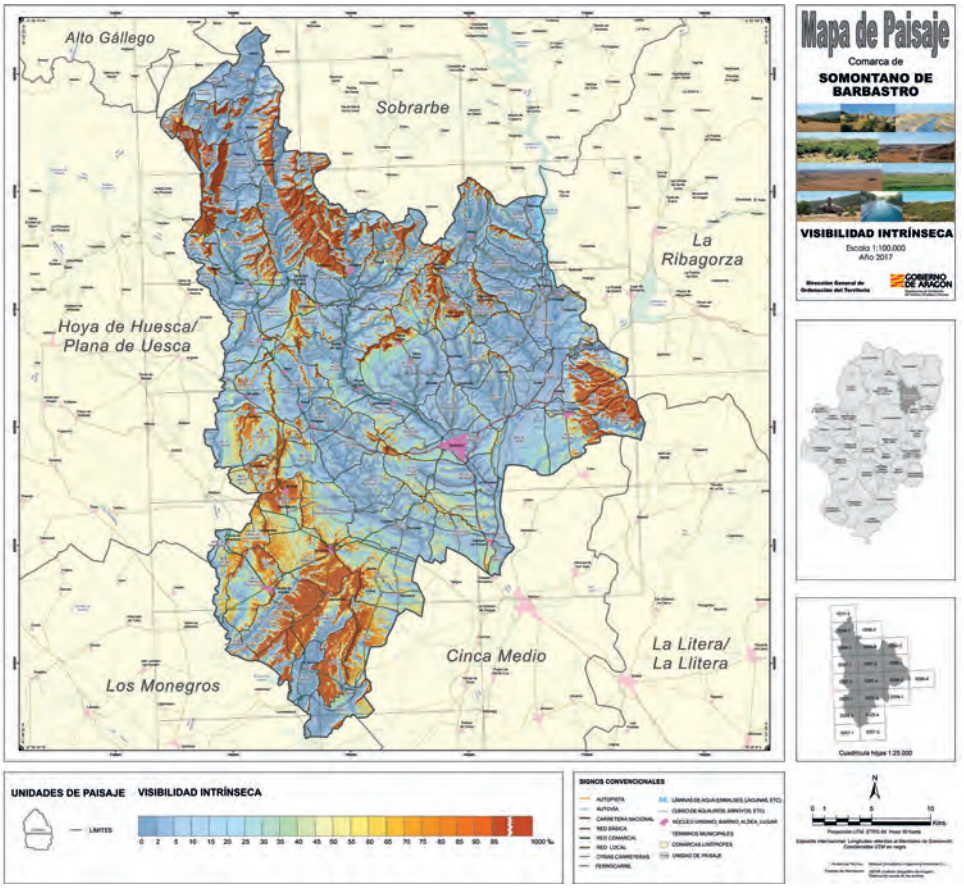
Fragilidad de Paisaje. El mapa de fragilidad paisajística representa la vulnerabilidad del territorio frente a las transformaciones derivadas de la intervención humana, identificando aquellas áreas que, por sus características, presentan una mayor sensibilidad y, en consecuencia, requieren un grado más elevado de protección. La representación cartográfica utiliza una escala secuencial de colores, desde el amarillo hasta el granate, que permite visualizar de forma graduada los distintos niveles de fragilidad y proporciona un soporte objetivo para la adopción de decisiones en materia de ordenación del territorio, planificación urbanística y conservación del paisaje.

Desde una perspectiva metodológica, la fragilidad visual de un paisaje expresa su capacidad de respuesta frente a los cambios que pueden derivarse de la implantación de un determinado uso o actuación. Se trata, por tanto, de un concepto inversamente proporcional a la capacidad del paisaje para conservar sus cualidades paisajísticas, de modo que cuanto menor sea su capacidad de absorber las transformaciones sin alterar sus valores perceptivos, mayor será su fragilidad. La intensidad de esta fragilidad depende, además, de la naturaleza y características de la actuación proyectada, ya que un mismo paisaje puede presentar diferentes niveles de vulnerabilidad en función del tipo de intervención que se pretenda desarrollar.



https://icearagon.aragon.es/portal/

Visibilidad de Paisaje. Se calcula mediante el análisis de cuencas visuales basado en relieve y en el que se tiene en cuenta la visibilidad intrínseca que indica desde cuántos puntos del territorio es visible una zona concreta y su accesibilidad visual es decir qué panoramas área y horizontes (carreteras, miradores) y qué partes del entorno se ven desde un punto de observación. En la leyenda aparecen en azul las zonas con menor visibilidad y en rojo las zonas con mayor visibilidad

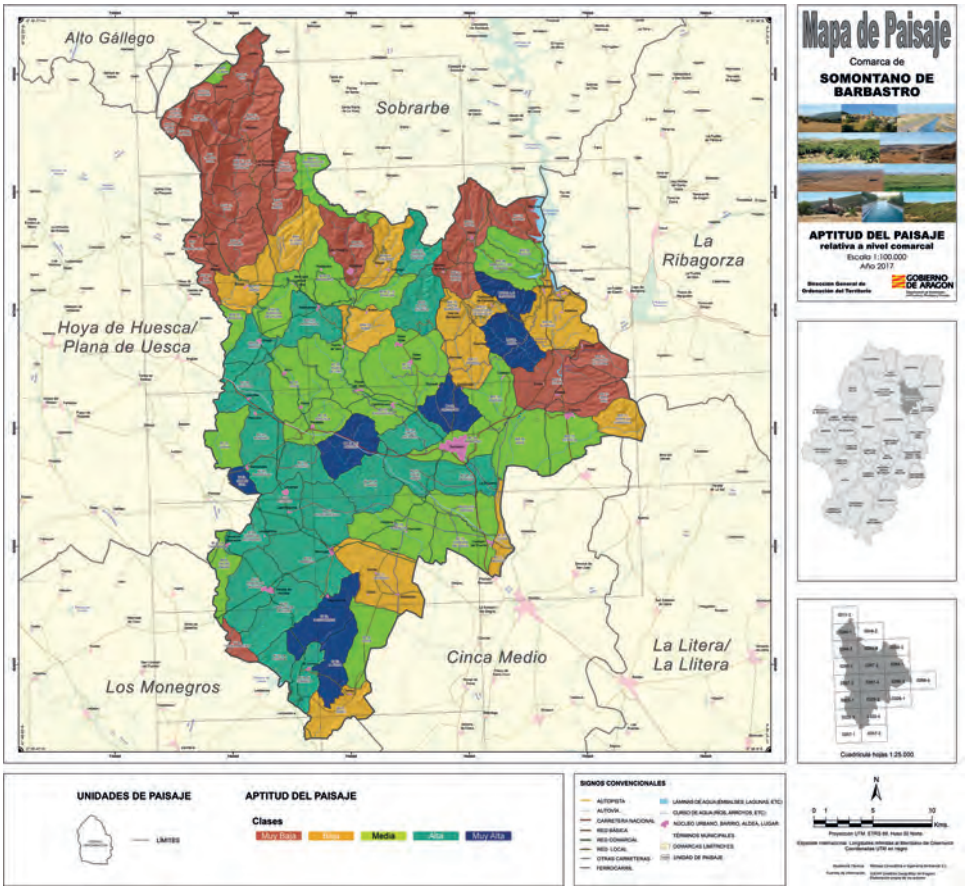


https://icearagon.aragon.es/portal/

Mapa de Aptitud del Paisaje. Clasifica el territorio según la capacidad del territorio para admitir intervenciones humanas sin poner en riesgo su integridad ecológica. Este criterio resulta fundamental en la planificación del uso del suelo, ya que permite identificar las áreas con mayor idoneidad para el desarrollo de actividades económicas e industriales.

La aptitud paisajística de cada unidad de paisaje está determinada por su capacidad para acoger un uso específico, siempre que dicho uso no implique superar los umbrales máximos de impacto visual negativo establecidos.

El mapa representa esta información mediante una leyenda de colores divergentes, centrada en la categoría de aptitud media, lo que facilita la diferenciación entre las zonas con mayor y menor aptitud paisajística.



https://icearagon.aragon.es/portal/

La valoración social del paisaje. Consulta pública/resultados. La valoración social del paisaje en los Mapas de Paisaje de Aragón constituye una fase diferenciada de la valoración técnico-científica y tiene como finalidad incorporar la percepción y las preferencias de la población sobre el paisaje, siguiendo los principios del Convenio Europeo del Paisaje.

La participación está dirigida tanto a ciudadanos como a representantes de administraciones, asociaciones, empresas y otros agentes sociales implicados en el territorio. Se organiza un proceso participativo en cada comarca para recoger la percepción de la población local, a través de entrevistas y talleres de participación. A diferencia del mapa de calidad (basado en criterios físico-visuales) o del mapa de fragilidad (basado en la sensibilidad del territorio), el mapa de valoración social representa el aprecio que la población otorga a las distintas uni-

dades de paisaje. En sus concusiones suelen distinguirse áreas con, valoración social muy alta; alta; media; baja; o muy baja.

Y además, el resultado de la valoración social no se agota en la muestra de los resultados de forma aislada, sino que complementa la valoración técnica del paisaje.

En conclusión, los mapas del paisaje dotan al paisaje de objetividad y de una justificación de los diferentes niveles de calidad, visibilidad, fragilidad y aptitud en cada parte del territorio, conforme a una metodología científica.

Puede afinarse que mediante esta herramienta se supera el déficit tantas veces criticado de la regulación de un bien jurídico caracterizado por unas altas dosis de subjetividad. Además su utilidad como herramienta transversal alcanza ámbitos tan diversos como la elaboración de la planificación territorial y urbanística, la aplicación de la normativa urbanística de aplicación directa, la elaboración de estudios de impacto e integración paisajística, servir como herramienta técnica en la elaboración de informes ambientales y evaluaciones de impacto ambiental, o en la localización de espacios que necesiten intervenciones para la restauración de espacios degradados.

V. EL PAISAJE EN LA JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia ha abordado el paisaje, entendido como *campo visual*, desde una doble dimensión: como objeto de protección directa mediante normas urbanísticas de aplicación inmediata y como bien jurídico tutelable a través del planeamiento urbanístico. En el primer caso, los tribunales han aplicado preceptos dirigidos a impedir construcciones que limiten perspectivas, alteren la armonía del entorno o afecten a paisajes de especial belleza natural. Estas normas tuvieron una función relevante en un contexto histórico de escasa protección específica del paisaje y de fuerte presión urbanística, especialmente en zonas turísticas.

Sin embargo, su aplicación ha evidenciado importantes dificultades. Conceptos como impacto visual, belleza natural o armonía paisajística presentan un elevado grado de indeterminación y subjetividad, lo que impide extraer reglas generales claras. Por ello, la jurisprudencia exige una acreditación técnica suficiente, apoyada en informes, documentación gráfica y pruebas que permitan al órgano judicial valorar el impacto concreto.

En cuanto al planeamiento urbanístico, la jurisprudencia ha reconocido que la protección del paisaje forma parte inherente de sus funciones ordenado-

ras. La jurisprudencia sigue las pautas generales de los principios a los que debe someterse todo contenido del planeamiento urbanístico de manera que puede establecer la protección del paisaje como objetivo para establecer criterios de localización, restricciones de uso o medidas de integración visual, siempre que tales determinaciones se encuentren suficientemente motivadas y respeten el principio de proporcionalidad.

1. La protección del paisaje en la jurisprudencia española

A. La dificultad para extraer criterios generales en la interpretación jurisprudencial de la norma de aplicación directa

La jurisprudencia ha contribuido a delimitar el alcance de *contaminación visual* o *impacto visual* previsto en las sucesivas leyes en materia de urbanismo como norma de aplicación directa; y por tanto "cualesquiera que sean las determinaciones del planeamiento"[48].

Tal como se ha analizado anteriormente la doctrina, a fin de enmarcar en el ámbito del Derecho, la interpretación de términos tales como campos visuales, o "lugares de paisaje abierto y natural", "armonía del paisaje", "bellezas naturales", "caminos de trayecto pintoresco", "o perspectiva" los calificó como conceptos jurídicos indeterminados. Doctrina que la jurisprudencia asumió de manera que consideró el precepto de una "indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa" y cuya valoración han de ser interpretados conforme *a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados* —artículo 3 *del* Código Civil—[49].

48 La STS de 11 de octubre de 2003 ECLI:ES:TS:2003:6215 recordaba el carácter básico del precepto y su carácter de normativa de aplicación directa "cualesquiera que sean las determinaciones del planeamiento, establece, por lo que aquí interesa, que en los lugares de paisaje abierto y natural, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo".

49 Así, la STS de 21de noviembre de 2000 ECLI:ES:TS:2000:8486 con cita de las SSTS de 31 de diciembre de 1988, RJ1988/10293, de 8 de noviembre de . 1990 -RJ 1990/8820- y de 12 de abril de 1996-RJ1996/3259- recuerda que "los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales o históricamente monumentales, la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran conceptos jurídicos indeterminados, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificul-

Su aplicación ha exigido un esfuerzo jurisprudencial no exento de dificultades de la que resulta difícil extraer reglas generales por la relevancia de las circunstancias de cada caso, si bien cabe considerar algunas pautas de carácter general.

De entrada, la jurisprudencia refleja un equilibrio entre la escala e intensidad de la actuación, el grado de transformación o alternación física respecto de la situación original y la propia valoración de la calidad del paisaje, su fragilidad y la visibilidad. Y, para su adecuada valoración, la exigencia de que los acuerdos se encuentren adecuadamente motivados y que el conjunto de los informes y documentación aportados o elaborados en la prueba reúnan un grado de detalle en la información que permitan al órgano judicial elaborar su propio juicio de valor.

Así, no cabe adoptar un acuerdo relativo a la protección paisajística sin ningún apoyo técnico, y de forma discrecional, pues "como señalamos en nuestra Sentencia de 8 de mayo de 2013 (recurso 138/2011) es doctrina Jurisprudencial consolidada la que exig*e* que la misma se motive señalando expresamente las razones de la inadaptación» y por tanto no cabe fundarla en la simple opinión de los componentes de la Comisión Permanente" de una Corporación Municipal[50].

tad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa. Por otro lado, la interpretación de esos conceptos indeterminados ha de realizarse de acuerdo a los valores propios de la sociedad en cada momento, tal como argumenta el tribunal: "Desde luego, tales circunstancias o conceptos, han de ser interpretados, de modo muy especial, conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados —artículo 3 del Código Civil—, siendo de notar que tal realidad social en estos momentos, refleja una muy intensa preocupación en conservar y mantener las perspectivas naturales y la armonía del medio ambiente, respecto de las construcciones y recuerdos históricos legados por nuestros antepasados".

50 STS de 20 de abril de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:2809) en el que la denegación de una licencia en base a las normas de aplicación directa se fundaba en la existencia de una lagua natural "al pie del monte Gurugú- Municipio de Colindres (Cantabria) cuya existencia había sido desvirtuada en la instancia al tratarse de una lámina de agua artificial. La conclusión del Tribunal Supremo pone en duda la coherencia del propio Ayuntamiento: "la ausencia de informes municipales fidedignos e independientes que determinen el valor natural privilegiado que se atribuye al monte Gurugú y sus alrededores es patente y determinan un subjetivismo en la decisión que debe ceder frente al ejercicio de las legítimas facultades edificatorias del derecho de propiedad.
En el mismo sentido, la STS de 4 de febrero de 2008 ECLI:ES:TS:2008:409- que analiza la denegación de un cerramiento con base a las normas de aplicación directa y no estar debidamente acreditado que su ejecución pudiera implicar su vulneración, En concreto declaró que "Se acordó la denegación, por tanto, sin entrar a examinar las características del cerramiento ni las del terreno en el que pretendía instalarse. Y luego en vía jurisdiccional,

Por otra parte, la calidad del paisaje y el impacto en su campo visual no cabe presumirla por circunstancias indirectas, sino que debe reunirlas el propio espacio. Así, tal como expuso la Sentencia del Tribunal Supremo —en adelante STS_ de 11 de octubre de 2023, no cabe deducir el valor paisajístico por encontrarse en las inmediaciones de un espacio protegido[51].

Por el contrario, constituye una prueba suficiente la previa protección del espacio a través de una categoría de protección sectorial de espacios protegidos por razón del paisaje, como fue el caso de la construcción de un hotel en el municipio balear de Escorca, espacio que estaba declarado como paisaje pintoresco[52].

En caso de que no concurra ninguna protección sectorial del paisaje, la jurisprudencia exige la acreditación del valor paisajístico y del impacto en cada caso de manera que los informes y documentación permita al órgano judicial la calidad del paisaje y la gravedad del impacto.

La jurisprudencia atribuye una diferente fuerza probatoria de los informes aportados en función del grado competencia y especialización del órgano emisor en cuestiones que afecten a la estética tales como órganos o instituciones especializados en las Bellas Artes y que tal como señaló la STS de 21 de noviembre

al haberse centrado la controversia, tanto en el proceso de instancia como en casación, en la conformidad o no a derecho del mencionado precepto de la Normas Urbanísticas, nada se ha debatido acerca del tipo de vallado que se pretende y de los valores paisajísticos o de otra índole del entorno físico en el que pretende instalarse el cerramiento".

51 La STS 11 de octubre de 2003 ECLI:ES:TS:2003:6215 tuvo por objeto la impugnación de la aprobación definitiva de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de San Bartolomé de Tirajana, en cuanto a las parcelas H y E, cuya calificación anterior, de uso deportivo y de ocio y zona verde, se cambió a uso residencial y hotelero. El motivo fundamental, consideraba que la colindancia con el espacio natural protegido de las Dunas de Maspalomas necesariamente afectaría a la posibilidad de contemplar la belleza natural de ese espacio. Motivo que desestima el Tribunal Supremo "Tampoco este motivo de casación puede prosperar. La declaración de un terreno como espacio natural por la necesidad de proteger sus valores paisajísticos no implica sin más, como parece entender la parte actora, que las fincas colindantes resulten inedificables. Para que ello suceda es preciso acreditar que las construcciones autorizables según el plan producirían alguna de las consecuencias negativas a que se refiere el citado precepto, y en el proceso no se ha practicado prueba alguna tendente a acreditar esos hechos".

52 STS de 26 de enero de 1998, ECLI:ES:TS:1998:400 que confirmó la denegación de una licencia para la construcción de un hotel en el municipio balear de Escorca por ser incompatible con los valores paisajísticos y su declaración como lugar pintoresco.

de 2000 reflejen "claramente la agresión visual que supone la construcción de edificios en las laderas de la colina"[53].

Ha llegado a atribuir una especial fuerza probatoria a informes cuando han sido emitidos por órganos de la Administración revestidos de competencia y objetividad por razón de la materia sin perjuicio de que, de su documentación, el órgano judicial debe formarse por sí mismo el valor paisajístico y la gravedad del impacto en el paisaje[54].

En los casos en que la valoración estética y su impacto se acredite en una prueba pericial por un técnico competente, la jurisprudencia intensifica la necesidad de acreditar el valor paisajístico y su impacto en el paisaje. Así, la STS de 23 de octubre de 2002, niega valor probatorio a la mera opinión personal del experto, sino que tiene que justificar mediante documentación (fotografías montaje) suficiente tales circunstancias que permitan al órgano judicial formarse una opinión propia[55] sobre el valor estético del paisaje y la alteración que conllevaría el proyecto.

53 Es el caso de la STS de 21 Noviembre de 2000 - ECLI:ES:TS:2000:8486sobre un Proyecto de Urbanización de un ámbito para la construcción viviendas unifamiliares y su compatibilidad con la protección del paisaje en el entorno del "Castillo de Aracena, municipio interior de reconocido valor turístico y paisajístico. La interpretación de tal realidad verificada en la sentencia, a través de la valoración de la prueba, no puede calificarse de insuficiente o arbitraria, al estar fundamentada, principalmente en las pruebas fotográficas, que reflejan claramente la agresión visual que supone la construcción de edificios en las laderas de la colina, para la contemplación del castillo situado en su cima, y el rompimiento de la armonía del paisaje. No hemos de olvidar tampoco, la prueba documental de los informes de la Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría (Sevilla) y de San Fernando (Madrid) y de la Facultad de Bellas Artes de la Universidad de Sevilla, así como el Departamento de Historia de Sevilla, coinciden, en esencia, en que la urbanización proyectada supone un atentado al Patrimonio Monumental de Aracena, siendo también de señalar que la Dirección General de Bienes Culturales de la Comunidad, procedió en resolución de 3 de febrero de 1994, a incoar expediente en que incluía el terreno objeto del Proyecto de Urbanización, dentro del entorno afectado por la declaración como bien de interés cultural del Castillo de Aracena, lo que viene a suponer una confirmación y apoyo de la interpretación y valoración de la prueba, realizada en la sentencia".

54 El caso de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 13 de febrero de 2008 ECLI:ES:TSJCANT:2008:235 que reproduce la Sentencia de 29 de Marzo de 2007.

55 STS de 23 de Octubre 2002. ECLI:ES:TS:2002:6978 se trataba de un suelo urbano de una licencia para la construcción de 17 viviendas unifamiliares en Liencres (Unidad de Ejecución L-01, Parcela 1). La sentencia señala lo siguiente: "Pues bien, la conclusión jurídica a que llega el Sr. Perito (y que ha seguido la Sala) no tiene el rigor y el apoyo que debería tener. Baste para demostrarlo este simple dato: después de varias lecturas reposadas del

En el conjunto de criterios de ponderación del valor del paisaje y su impacto, adquiere especial relevancia la escala de la intervención. De esta manera, el impacto paisajístico tuvo una clara fuerza de convicción en la STS de 18 de abril de 2000 que analizó el supuesto de la construcción de 96 viviendas en bloques de cinco plantas en un entorno que cuenta en sus proximidades con el Pazo de Quiñones de León (Monumento Histórico-Artístico), sus jardines y bosques, y con el Castro de Piricoto, y en un punto que presenta una masa arbolada integrada en un conjunto de relativa continuidad a la del mencionado Pazo, todo lo cual dota al entorno de una singularidad paisajística de indudable valor[56].

Asimismo tuvo especial relevancia su escala el caso examinado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 13 de febrero de 2008 que analizó la construcción de viviendas la construcción de 395 viviendas, de las cuales 105 eran de tipo residencial colectivo en bloque, "ante una unidad paisajística del conjunto, que discurre desde el mar, el borde marítimo, los acantilados y rasa de Liencres en un sector, los arenales, dunas en el más occidental hasta los relieves de los Montes de Liencres y Mortera "lo que constituye el telón de fondo de este paisaje y punto de referencia del mismo desde la costa y

informe es imposible hacerse una idea del atentado paisajístico que en él se predica, porque no le acompaña ninguna documentación gráfica que exprese lisa y llanamente cómo van a quedar las 17 viviendas en relación con el paisaje. Las afirmaciones del Sr. Perito, de una contundencia absoluta, hubieran necesitado de unos dibujos precisos, incluso hipotéticos, o unas fotografías con montaje, para que los Tribunales no lo fiaran todo a su palabra, que en este punto tiene lógicamente más de subjetiva que de científica. Y si a eso se añade que en el apartado B-d) del propio informe se precisa que "los edificios autorizados por la licencia recurrida están emplazados sobre el relleno de una pequeña vaguada, con lo cual minimizan su efecto limitador del campo visual para contemplar las bellezas naturales (borde de los acantilados y superficie del mar)", entonces termina por demostrarse que en las conclusiones del Sr. Perito se han realizado sutiles operaciones de valoración estética del paisaje cuyos factores deberían haber sido brindados a los Tribunales para que estos las realizaran por sí mismos".

56 La STS de fecha 18 de abril de 2000 ECLI:ES:TS:2000:3346 en relación con una edificación de tres bloques adosados, compuestos de semisótano, planta baja y cinco plantas, con un total de 96 viviendas, a ubicar en un entorno que cuenta en sus proximidades con el Pazo de Quiñones de León (Monumento Histórico-Artístico), afirma que "tal edificación constituía una implacable pantalla absolutamente disonante con el entorno paisajístico e incluso con la propia entidad y características de la mayoría de las casas-vivienda sitas en sus proximidades, presentándose, en suma, como un caso palmario de infracción del artículo 73 de la Ley del Suelo de 1976".

que constituyen el mirador necesario para contemplar de modo unitario y global los elementos de componen esta unidad de paisaje"[57].

Y frente a ello, en casos de supuestos de construcciones de escasa volumetría la STS de 4 de febrero de 2008 consideró que no estaba justificada la prohibición por alteración del paisaje de un cerramiento de una finca rústica[58].

B. El paisaje como bien protegido desde el planeamiento urbanístico y el principio de proporcionalidad en la adopción de medidas restrictivas

La potestad del planeamiento urbanístico puede excluir nuevos desarrollos por razón de su interés paisajístico y, hoy día, constituye una cuestión pacífica. Pero en el momento de mayor conflicto entre planeamiento y turismo se planteó esta cuestión confirmó que la planea potestad del planeamiento para suprimir suelos urbanizables fundados en el potencial impacto sobre el paisaje por entender que debía prevalecer frente al interés turístico[59].

Actualmente, el debate se plantea en el marco de la última generación del planeamiento urbanístico que ha venido a establecer criterios para la localización de las instalaciones de producción de energías renovables en suelo no urbanizable. El debate en este caso no se plantea entre valor paisajístico y nuevos

57 La citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 13 de febrero de 2008 ECLI:ES:TSJCANT:2008:235 que reproduce la Sentencia recaída en el 454/2004, mismo objeto, Plan Parcial, en Sentencia de 29 de Marzo de 2007 En concreto, el recurso interpuesto por el Gobierno de Cantabria tuvo por objeto el Plan Parcial del Sector 2 del "Alto del Cuco"de Piélagos -Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Piélagos, de 23 de Marzo de 2004 que previa la construcción de 395 viviendas, de las cuales 105 son de tipo residencial colectivo en bloque, 133 unifamiliares en hilera, 114 viviendas unifamiliares pareadas y 43 unifamiliares aisladas.

58 La STS de 4 de febrero de 2008 -ECLI:ES:TS:2008:409- analiza un supuesto de denegación de licencia en el municipio de Ayuntamiento de Caldes de Malavella con fundamento en el propio planeamiento que limitaba por razones del campo visual del entorno los cerramientos el Tribunal Supremo considera que no se encuentra fundamentado la limitación al ejercicio inherente al derecho de propieda al impedir el vallado o de las parcelas en suelo no urbanizable.

59 A título de ejemplo la STS de 26 diciembre de 1991 ECLI:ES:TS:1991:11901 que examinó el acuerdo de 22 de abril de 1986, de la Comisión Provincial de Urbanismo acordó aprobar definitivamente las normas subsidiarias del Término Municipal de San José (Ibiza), en virtud del cual el área era calificada como paisaje preservado de suelo no urbanizable. La totalidad de las islas e islotes se justificado en dicho informe y no sólo en los valores culturales mencionados, sino también de avifauna, fauna y paisajísticos junto con la amenaza padecida por el crecimiento turístico de San Antonio de Pormany, lo que le hacía merecedora de preservación medio ambiental.

desarrollos o interés de crecimiento turístico, sino entre la producción de energía renovable declarada de interés público superior[60] —que por su naturaleza debe estar localizada en el suelo no urbanizable— y la definición de criterios de localización en suelo no urbanizable fundados en criterios de protección del campo visual sobre el paisaje.

La aprobación de los planes nacionales y europeos de transición energética generó la expectativa de una enorme demanda futura de electricidad renovable y de solicitudes de autorización para instalaciones renovables (especialmente fotovoltaicas y eólicas) entre 2019 y 2022[61], por lo que ante la falta de criterios territoriales en el planeamiento, muchos Ayuntamientos elaboraron bien a través de planes especiales, bien a través de modificaciones de los planes generales una regulación desde la perspectiva del campo visual del paisaje.

En sede judicial el control del planeamiento se ha centrado en analizar si respondían a una adecuada motivación de los criterios previstos y la proporcionalidad de la restricción prevista conforme al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

Así, con motivo de los recursos interpuestos contra la aprobación de los instrumentos urbanísticos de los Municipios de Ejea de los Caballeros y Sabiñánigo, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón consideró ajustados a Derecho los criterios establecidos en relación con las distancias a núcleos urbanos, elementos territoriales preexistentes o ejes viarios, así como la menor idoneidad de determinados espacios por su mayor visibilidad que fueron considerados adecuados dese la perspectiva de motivación y proporcionalidad[62].

60 El art. 16 septies. Interés público superior de la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023 establece que "a más tardar el 21 de febrero de 2024, hasta que se logre la neutralidad climática, los Estados miembros garantizarán que, en el procedimiento de concesión de autorizaciones, se presuma que la planificación, la construcción y la explotación de plantas de energía renovable, ……son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas a la hora de sopesar los intereses jurídicos en los casos individuales…".

61 La aprobación del Real Decreto-ley 23/2020 y posteriormente del Real Decreto 1183/2020 generó un fuerte incentivo para presentar proyectos y asegurar derechos antes de que determinadas capacidades se agotaran o cambiasen las condiciones de acceso. Además, tras periodos de moratoria y bloqueo, muchos expedientes se acumularon y se presentaron de forma concentrada.

62 Sentencia/202619 de enero de 2026 del Tribunal Superior de Justicia de Argón que, en relación con la modificación aislada 1/2022 del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de

En definitiva, el paisaje como objetivo del planeamiento, puede constituir un criterio de localización de actividades que por su naturaleza deban estar ubicadas en suelo no urbanizable, y establecer desde la perspectiva de la contaminación visual criterios orientados a preservar la calidad estética del entorno siempre que se adecuen al principio de proporcionalidad.

2. El paisaje en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

A. Introducción

En el marco de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos —en adelante TEDH— el paisaje ha sido reconocido como un bien jurídico susceptible de protección, pese a que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no consagra expresamente un derecho al medio ambiente. Esta tutela se ha articulado principalmente a través del artículo 8 del Convenio, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio.

El TEDH ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el paisaje desde una doble perspectiva. De un lado, como elemento configurador del entorno cuya alteración puede operar como límite o control frente a determinadas transformaciones del territorio cuando éstas afectan de forma directa y grave a la esfera personal o familiar del individuo. De otro, como interés público que puede justificar políticas de protección territorial y ambiental, incluso cuando éstas impliquen restricciones al derecho de propiedad.

En la primera dimensión, la jurisprudencia europea refleja dificultades similares a las observadas en la jurisprudencia española: la delimitación de criterios claros y objetivos para valorar cuándo una alteración paisajística alcanza la intensidad suficiente para afectar al derecho a la vida privada y familiar. En la segunda, el Tribunal reconoce la legitimidad de la protección del paisaje como objetivo propio de la planificación territorial, admitiendo que pueda limitar el derecho de propiedad siempre que las medidas adoptadas sean legales, respondan a un interés general y respeten el principio de proporcionalidad.

los Caballeros, Sentencia 51/2025a 6 de febrero de 2025 Modificación Aislada Número 27 del Plan General de Ordenación Urbana de Sabiñánigo. Sentencias N.º 389/2024 de 28 de noviembre de 2024. Sentencia N.º 000015/2025, de 7 de enero de 2025.

B. El paisaje y el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

En el marco europeo, ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950[63] —en adelante CEDH— ni la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 recogen de forma explícita al derecho al medio ambiente, ni por tanto al paisaje. Sin embargo, el TEDH ha ido construyendo una tutela indirecta a través principalmente del artículo 8 del CEDH, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio[64] y del artículo 1 del Protocolo Adicional del Convenio[65] como un derecho frente a actuaciones que pudieran atentar al paisaje o como fundamento habilitante de las políticas públicas con efectos limitativos sobre la vida privada, familiar y del domicilio[66].

Desde el año 1985, el TEDH cuenta con antecedentes jurisprudenciales relativos a la protección del paisaje. En concreto, el TDEH ha analizado el paisaje desde la doble perspectiva, por una parte, como título de intervención de las políticas públicas que permiten limitar la libertad y propiedad privadas y por otra parte, como un posible derecho de los ciudadanos al paisaje y por tanto como criterio de control de las actividades o políticas públicas.

El TEDH entiende que no conlleva una vulneración del derecho al paisaje cada vez que se produce un deterioro ambiental o una alteración del paisaje. Debe concurrir un relevante impacto en el medio ambiente —y en concreto en el paisaje- para entender que afecta al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio.

63 Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. Ratificado por el Reino de España el 25 de septiembre de 1979 . BOE» núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

64 Artículo 8 del Convenio establece lo siguiente: "1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho salvo cuando esta injerencia sea prevista esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, al bienestar económico del país, a la defensa del orden y a la prevención de las infracciones penales, a la protección de la salud o la moral, o a la protección de los derechos y libertades de otros".

65 Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en París el 20 de marzo de 1952. Ratificado por el Reino de España con fecha 2 de noviembre de 1990. BOE» núm. 11, de 12 de enero de 1991.

66 Establece el artículo 1 del Protocolo lo siguiente: "Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional".

Así, en el *caso* Fadeyeva v. Russia, el TDEH afirmó que el artículo 8 "se ha invocado en diversos casos relacionados con el medio ambiente, pero no se vulnera cada vez que se produce un deterioro ambiental: ningún derecho a la preservación de la naturaleza está incluido como tal entre los derechos y libertades garantizados por el Convenio. Por lo tanto, para plantear una cuestión en virtud del artículo 8, la injerencia debe afectar directamente al domicilio, la familia o la vida privada del demandante"[67].

Igualmente, en el *caso* Dubetsk c. Ucrania, de 10 de febrero de 2011, el TEDH consideró que los daños ambientales pueden afectar a la salud, al bienestar y al disfrute del domicilio únicamente cuando son graves[68].

Como consecuencia de ello exige en cada caso la concurrencia de una alteración grave de un paisaje de objetiva belleza natural pues únicamente en ese caso entiende que cabría considerar un efecto perjudicial directo y grave sobre la esfera privada o familiar del individuo en términos similares a la jurisprudencia española. Y al igual que en la jurisprudencia española el límite, difuso, se encuentra en la valoración de la doble circunstancia, del especial valor paisajístico del espacio y en qué supuestos se puede considerar o no grave la alternación del paisaje.

La dificultad para encontrar criterios claros se refleja en el caso *Kyrtatos contra Grecia* de 22 de mayo de 2003. El TEDH analizó la demanda de un propietario de una vivienda por la destrucción de un humedal próximo a la vivienda de los demandantes *en la parte sureste de la isla griega de Tinos"*, y alegaron que "*la zona ha perdido toda su belleza paisajística y su carácter ha cambiado profun-*

67 Fadeyeva Ogloblina C. Rusia, de 9 de junio de 2005, demanda n.º 55723/00, el Tribunal concluyó que las molestias ambientales podrían afectar la salud mental de las víctimas contra el bienestar individual, Infracción del artículo 8 o del artículo 1 del Protocolo núm. 1.

68 Dubetska c. Ucrania, , de 10 de febrero de 2011, demanda n.º 30499/03, afirma en relación con art. 8 de la Convenición que si bien ni el artículo en cuestión ni ninguna otra disposición del Convenio garantizan específicamente la protección general del medio ambiente como tal (Kyrtatos c. Grecia, n.º 41666/98, § 52, Informes 2003-VI), puede surgir una cuestión en virtud del artículo 8 en casos de daños graves al medio ambiente natural que afecten al bienestar de una persona, privándola del disfrute de su hogar e interfiriendo en su vida privada y familiar). En el caso Płachta y otros c. Polonia. Decisión de 25 de noviembre de 2014. el Tribunal considera que el medio ambiente integra el derecho al bienestar de las personas y que en caso de daños graves en ese caso contaminación acústica podrían afectar al bienestar de las personas, impidiéndoles disfrutar de sus hogares (párrafo 77).

damente, pasando de ser un hábitat natural para la vida silvestre a un desarrollo turístico…"[69].

El TEDH entendió que los daños causados al entorno del domicilio del recurrente, no alcanzaban el nivel de gravedad necesario para constituir una violación del art. 8 del CEDH. Y aunque no apreció vulneración del artículo 8 de la Convención dejó abierta la cuestión al entender que determinadas alteraciones ambientales y paisajísticas podrían afectar al bienestar individual.

En concreto, el TEDH, recordó que para que un daño medioambiental afecte al art. 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar), "debe producirse un efecto perjudicial directo y grave sobre la esfera privada o familiar del individuo… Pero al mismo tiempo, no cabe duda de que la degradación del medio ambiente podría constituir una violación de un derecho específico reconocido por el Convenio…", y entiende que habría concurrido en caso de que como consecuencia de la actuación en lugar del humedal hubiera destruido el bosque colindante[70].

Frente al criterio de la mayoría, uno de los miembros del TEDH emitió un voto particular por entender que debería haberse estimado la demanda por cuanto, en su opinión, concurría tal perjuicio.

En su opinión es evidente "que se produjo un deterioro en la calidad del medio ambiente en el que se ubicaba la vivienda de los demandantes. En particular, es indiscutible que el nuevo desarrollo urbanístico ha causado daños al hábitat de la fauna que hacía que la zona pantanosa contigua a la propiedad de los demandantes, cerca de la costa de Ayios Yiannis, fuera excepcionalmente interesante y agradable".

El voto particular parte de la premisa de que "resulta evidente la dificultad de cuantificar el daño causado a la calidad de la vida privada y familiar de

69 En primer lugar, los demandantes alegaron que el desarrollo urbano había destruido el pantano adyacente a su propiedad y que la zona donde se ubicaba su vivienda había perdido toda su belleza paisajística. En segundo lugar, alegaron la contaminación ambiental causada por el ruido y las luces nocturnas procedentes de las actividades de las empresas que operan en la zonaLos demandantes, alegaron que "poseen bienes inmuebles en la parte sureste de la isla griega de Tinos", alegaron que "la zona ha perdido toda su belleza paisajística y su carácter ha cambiado profundamente, pasando de ser un hábitat natural para la fauna silvestre a un desarrollo turístico…".

70 Cita expresamente los siguientes pronunciamientos: "Powell y Rayner c. Reino Unido, sentencia de 21 de febrero de 1990, Serie A n.º 172, § 40; López Ostra c. España (sentencia de 9 de diciembre de 1994, Serie A n.º 303-C, § 51; Guerra c. Italia, sentencia de 19 de febrero de 1998, Recopilación de Sentencias y Decisiones 1998-I, § 57)".

los solicitantes". Parte de la premisa contraria a la mayoría del Tribunal ya que frente al criterio de la mayoría en virtud del cual sólo los atentados graves constituirían una vulneración del art. 8 y para el voto particular deterioros únicamente deberían excluirse los impactos insignificantes. Y en este caso entiende que el impacto no fue insignificante, sino que a su entender concurría la gravedad suficiente.

Recuerda como motivo adicional el propio escenario descrito por la mayoría respecto a la eventual destrucción del bosque colindante. Así, señala que "en el párrafo 53, la mayoría acepta, a modo de ejemplo, que la destrucción de un bosque colindante con la casa de los solicitantes podría constituir una injerencia directa en la vida privada y familiar a los efectos del artículo 8 del Convenio. Coincido, pero no veo una diferencia sustancial entre la destrucción de un bosque y la destrucción del extraordinario entorno pantanoso del que los solicitantes disfrutaban cerca de su casa[71].

En definitiva, en el seno del TEDH se refleja en términos similares a la jurisprudencia española, la dificultad para establecer en cada caso el criterio sobre el grado de belleza natural que debe considerarse y la relevancia del efectivo impacto sobre el paisaje de una determinada actuación que debe considerarse.

El carácter subjetivo del bien protegido conlleva tanto en el seno de la jurisprudencia española como en la del TEDH una evidente dificultad de la delimitación de términos como gravedad del impacto y de belleza natural y pone de manifiesto la necesidad de una visión más amplia y completa de la valoración del paisaje que recoja en la línea de los mapas de paisajes de Aragón criterios de fragilidad, visibilidad y aptitud del paisaje en relación con determinados usos. Y en ausencia de tal marco, la jurisprudencia en última instancia resultará dependiente de la sensibilidad del propio órgano judicial.

71 El Voto particular señala en concreto que "Estoy dispuesto a admitir que la injerencia en cuestión no fue sustancial, pero en mi opinión es imposible afirmar que la haya habido. Ninguna injerencia en absoluto. Es cierto que la importancia de la calidad del medio ambiente y la creciente concienciación sobre este tema no pueden llevar a la Corte a ir más allá del alcance del Convenio. Sin embargo, estos factores deberían inducirla a reconocer la creciente importancia del deterioro ambiental en la vida de las personas. Este enfoque estaría perfectamente en consonancia con la interpretación dinámica y la actualización evolutiva del Convenio que la Corte adopta actualmente en muchos ámbitos".

C. El paisaje como bien protegido desde las políticas públicas y las limitaciones en el derecho a una vida personal y familiar y al derecho a la propiedad

Mayor consenso encuentra en el TEDH la ponderación entre el art. 8 CEDH y la protección del paisaje desde la perspectiva contraria, es decir, desde la habilitación del poder público para establecer limitaciones a la vida privada y al derecho de propiedad derivadas de la protección del paisaje.

Desde esta perspectiva, el TEHD no ha dudado en considerar, en una línea jurisprudencial similar a la española, el paisaje como un bien susceptible de ser protegido desde la planificación territorial habilitada para establecer medidas limitativas de la propiedad sin que ello constituya una vulneración del derecho a la vida personal y a la propiedad, siempre que las medidas resulten proporcionales.

Así, en el caso Muriel vs Reino Unido de 11 de marzo de 1985[72] se planteó un conflicto entre el derecho de propiedad alegado por el propietario de una construcción en una zona de "especial interés paisajístico" y la protección del paisaje que había motivado la aprobación de un plan en la zona de Jersey [73]. El TEDH consideró que las zonas de interés paisajístico pueden ser preservadas mediante instrumentos de planificación u ordenación territorial para el doble beneficio, tanto de los residentes como de visitantes y turistas, sin que por ello se violenten el derecho a la propiedad, a la vida privada ni al domicilio[74]. A partir de dicha premisa, el TEDH concluyó que las limitaciones al uso del suelo impuestas al demandante para proteger el paisaje y el entorno constituían una medida legal y proporcional al interés general.

72 Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos del 11 de marzo de 1985, sobre la demanda Muriel Herrick contra el Reino Unido (demanda N° 11185/84).

73 Se trataba de la propiedad de un búnker que se encontraba una zona de especial interés paisajístico y según señala "El Tribunal de Apelación de Jersey lo describe como situado en una elevación en una de las numerosas regiones de la isla donde la naturaleza es de excepcional belleza. La ley de 1964 exige la autorización de la JDC para desarrollar terrenos de este tipo. Muchos Estados miembros del Consejo de Europa tienen requisitos de planificación equivalentes, que reconocen como importantes para preservar las zonas de excepcional belleza natural frente a una explotación inadecuada".

74 Señala textualmente que "la Comisión reconoce que los controles urbanísticos son necesarios y deseables para preservar zonas de excepcional belleza natural, en beneficio tanto de los residentes como de los visitantes de Jersey. Por consiguiente, las condiciones impuestas por el Tribunal de Apelación al solicitante parecían, a primera vista, estar en consonancia con el interés público".

En el mismo sentido, se pronuncia el TEDH en el caso *Coster y otros contra Reino Unido* (2001), relativo a la denegación de una licencia solicitada para instalaciones de un conjunto de caravanas, por razones de paisaje y correlativo cese en el uso del terreno. Los demandantes alegaron violación al respeto a su vida privada y familiar de su domicilio, prevista en el artículo 8 del Tratado de Roma. El TEDH resolvió igualmente que la calidad paisajística ha de prevalecer sobre el interés particular de la familia. El TEDH admitió que la protección del medio ambiente y del paisaje podía justificar limitaciones al derecho al domicilio y a la vida privada.

En definitiva, la jurisprudencia del TEDH ha contribuido a perfilar el paisaje como un bien jurídico susceptible de protección, aun cuando el Convenio Europeo de Derechos Humanos no reconoce expresamente un derecho autónomo al medio ambiente ni al paisaje. Esta tutela se ha construido principalmente a través del artículo 8 del Convenio, relativo al respeto de la vida privada, familiar y del domicilio, y, de forma complementaria, en conexión con el derecho de propiedad.

Y en su jurisprudencia, el TEDH refleja criterios similares a los descritos en relación con la jurisprudencia española. Por lo que se refiere a la alteración de la esfera personal o familiar del individuo, exige que el impacto sea directo, grave y cualificado. En este punto, la jurisprudencia europea revela dificultades semejantes a las apreciadas en la jurisprudencia española, especialmente en la determinación de criterios objetivos que permitan valorar cuándo una transformación paisajística alcanza relevancia jurídica suficiente.

Y así mismo en términos similares a la jurisprudencia española, la configuración del paisaje como interés público legítimo puede justificar políticas de planificación territorial y ambiental estableciendo restricciones al derecho de propiedad cuando persigan un interés general y respeten el principio de proporcionalidad en unos términos similares a la jurisprudencia española.

V. CONCLUSIONES

El paisaje ha experimentado una profunda transformación jurídica. De ser una categoría inicialmente externa al Derecho, vinculada a la sensibilidad estética, a la literatura, a la pintura o a la contemplación de espacios de singular belleza, ha pasado a configurarse como un bien jurídico autónomo, dotado de relevancia propia en distintos sectores del ordenamiento. Esta evolución no ha estado exenta de dificultades, precisamente porque el paisaje encierra una dimensión perceptiva, cultural y simbólica que dificulta su acotación mediante las catego-

rías jurídicas tradicionales. Su juridificación exige, por ello, combinar elementos objetivos —territorio, valores naturales, culturales, visibilidad, fragilidad o aptitud— con otros vinculados a la percepción social y a la identidad colectiva.

En segundo lugar, la evolución normativa muestra un tránsito desde una concepción restringida y excepcional del paisaje hacia una noción amplia, funcional y transversal. En sus primeras manifestaciones legislativas, especialmente en el ámbito de los parques nacionales y de los espacios naturales protegidos, el paisaje aparecía ligado a la belleza natural sobresaliente, casi como objeto de contemplación o preservación museística. Sin embargo, esa concepción fue progresivamente superada, primero por la incorporación de criterios ecológicos y culturales y, más tarde, por la influencia decisiva del Convenio Europeo del Paisaje, que desplaza el centro de gravedad desde los paisajes excepcionales hacia todos los paisajes, incluidos los ordinarios, urbanos, rurales, periurbanos o degradados, tal como son percibidos por la población.

En tercer lugar, el estudio pone de manifiesto que el alcance jurídico del paisaje no es uniforme, sino que varía según el sector normativo considerado. En la legislación ambiental, el paisaje opera fundamentalmente como valor natural y cultural objeto de protección, aunque con frecuencia subordinado a factores ecológicos más fácilmente objetivables. En el urbanismo, por el contrario, el paisaje aparece tempranamente como límite directo a determinadas actuaciones edificatorias y como criterio de integración visual, a través de planes especiales y normas de aplicación directa. En la ordenación del territorio, finalmente, alcanza su dimensión más completa, al convertirse en instrumento estructural de planificación, capaz de orientar decisiones públicas supramunicipales y sectoriales.

En cuarto lugar, la experiencia aragonesa confirma la relevancia de los instrumentos técnicos para superar la indeterminación del concepto. Los mapas de paisaje permiten objetivar, con apoyo metodológico y participación social, aspectos como la calidad, fragilidad, visibilidad y aptitud del territorio. De este modo, el paisaje deja de ser una referencia meramente valorativa para convertirse en un criterio operativo al servicio de la planificación pública, la evaluación ambiental, la localización de actividades y la compatibilización entre desarrollo y conservación.

Por último, la jurisprudencia española y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos han contribuido a perfilar los límites y posibilidades de esta categoría y en especial las dificultades para establecer criterios claros en la aplicación de una valoración estética por definición subjetiva. Los tribunales exigen motivación suficiente, informes técnicos solventes y prueba adecuada del valor

paisajístico del espacio y del impacto producido y tanto en un ámbito como en otro se pone de manifiesto la dificultad para valorar cuando el impacto que se aprecia lesión individual alcanza una intensidad directa, grave y cualificada.

Y, tanto en la jurisprudencia española como del TEDH el paisaje constituye un interés público legítimo para justificar restricciones al derecho de propiedad y a la vida privada siempre que sean proporcionadas.

En definitiva, el paisaje se consolida como un bien jurídico complejo, expansivo y transversal que por su naturaleza contiene un alto grado de subjetividad y por tanto de inseguridad jurídica por lo que adquieren los mapas del paisaje una relevancia determinante en la aplicación de la normativa de protección del paisaje de acuerdo con criterios científicos y objetivos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Berque, Agustín, «En el origen del paisaje». Revista de Occidente, 189, 1997, 7–21.

Durán Sánchez, José Luis. «El nuevo concepto jurídico de paisaje: nuevas oportunidades para su defensa». Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible (CUIDES), 9, 2012, 11-48. Almería: Fundación Cajamar.

Fernández Rodríguez, Carmen. «El estreno de nuestro Derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana». Revista de Administración Pública, 2007, 172, 363-401.

Fernández Rodríguez, Carmen. «Hacia una renovada protección del paisaje ordinario». Revista General de Derecho Administrativo, 62, 2023.

Gifreu Font, Judith. «La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho urbanístico». Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 8, n.º 1, 2017, 1–77.

González-Varas Ibáñez, Santiago: Régimen jurídico de la estética en el Derecho urbanístico, Patrimonio Cultural y Derecho, n.º 3 (1999), pp. 87-122.

López Ramón, Fernando. La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1980.

Maderuelo, Javier. El paisaje. Génesis de un concepto. Abada Editores, Madrid, 2006.

Marchán Fiz, Simón. «La experiencia estética de la naturaleza y la construcción del paisaje». Paisaje y pensamiento, Abada Editores, Madrid: 2006, 11–54.

Marchán Fiz, Simón. «La actualidad de la estética de la naturaleza y del paisaje». Fisonomías del paisaje. Un diálogo interdisciplinar. Editorial Rueda, Madrid: 2016, pp. 27–41.

Martín Mateo, Ramón. «La tutela del paisaje en la legislación del suelo», Ordenación y gestión del territorio turístico. Tirant lo Blanch, Valencia: 2002, 483–504.

Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. «Problemas jurídicos de la tutela del paisaje». Revista de Administración Pública, 71, 1973, 423–442.

Martínez de Pisón, Eduardo. La destrucción del paisaje natural en España, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.

Martínez de Pisón, Eduardo. Miradas sobre el paisaje. Biblioteca Nueva, Madrid, 2009.

Martínez Nieto, Antonio. «La protección del paisaje en el Derecho español (I)». Actualidad Administrativa, 32,1993, 397–411.

Peña Chacón, Mario. «La tutela jurídica del paisaje». Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental, 12–13, 2005, 49–66.

Pérez González, C. «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje». Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 243, 2008, 165-195.

Petrarca, Francesco. «Subida al monte Ventoux». Cartas familiares (IV, 1). Vol. I. Acantilado, Barcelona, 2023.

Sánchez Goyanes, Enrique. «Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal) llamadas (y peor entendidas) normas de aplicación directa…» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 173, 1999, 11-72.

Trias Prats, Bartomeu. «De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente». Revista Vasca de Administración Pública, 94, 2012, 241–270.

La seguridad ciudadana municipal: la necesidad de definición, precisión y actualización de las competencias y funciones municipales en la seguridad ciudadana

Óscar Antonio Muñoz Tabernero
Intendente de policía local (SA) Servicio técnico jurídico municipal
Profesor Tutor de Derecho Constitucional - UNED

RESUMEN

A las dificultades derivadas de la, todavía necesaria y precisa definición y disociación del concepto de seguridad ciudadana de otras categorías conceptualmente próximas, como seguridad pública u orden públicos en un Estado social y democrático de derecho complejo y descentralizado como es el español - en el que todos los niveles de administraciones públicas tienen reconocido un ámbito de actuación en la misma - debemos agregar las exigencias que la realidad ha impuesto sobre la teoría y, por tanto, la demanda ciudadana de la prestación de servicios eficaces que garanticen la seguridad. Esta demanda social no identifica administraciones, competencias o cuerpos policiales, identifica únicamente las condiciones en las que esa seguridad ciudadana es garantizada por las mismas y especialmente por la administración pública más próxima y cercana, la municipal. Lo anterior exige una actualización teórica y normativa, e incluso una innovación y profunda reflexión acerca de la interpretación que hasta el momento se ha ido realizando respecto de las competencias y funciones de la administración municipal en la protección y garantía de la seguridad ciudadana.

PALABRAS CLAVE

Estado descentralizado, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad municipal, autoridad municipal.

ABSTRACT

In addition to the difficulties derived from the still necessary precise definition and dissociation of the concept of public safety from conceptually proximate categories, such as public security or public order, in a complex and decentralised social and democratic state rule of law as Spain – where all levels of public administration have a recognised sphere of action in this area – we must also consider the demands that reality has imposed upon theory and, consequently, the public's demand for the supply of effective services that guarantee safety. This social demand does not specify particular administrations, authorities or security forces; it identifies only the conditions under which such public safety is guaranteed by them, and particularly by the public administration closest to the citizen: the local authority. The foregoing calls for a comprehensive theoretical and legislative reassessment, together with an innovative and in-depth reflection on the interpretation that has traditionally been adopted concerning the powers, duties and functions of municipal authorities in the protection and safeguarding of public safety.

KEY WORDS

Descentralized State, public security, citizen security, local security, municipal authority.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. 1. Seguridad, delincuencia, criminalidad y estadísticas. La (prácticamente) ausencia de datos sobre la seguridad municipal. II. EL COMPLEJO CONCEPTO DE LA SEGURIDAD. 1. La seguridad como servicio prestacional de las administraciones públicas. 2. La seguridad pública en nuestro Estado multinivel. 3.El (siempre vivo y perfectible) concepto de seguridad ciudadana. III. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. 1. La sostenida evolución de la indefinición del marco competencial municipal en seguridad ciudadana. 2. La incompleta redefinición de la competencia de los municipios en seguridad ciudadana a través de la Policía Local y el sometimiento a la legislación estatal, sectorial y autonómica. A) Participar en las funciones de Policía Judicial; efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad. B) Vigilar los espa-

cios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello. 3. Las Juntas Locales de Seguridad como instrumentos de colaboración de los municipios en la seguridad ciudadana. IV. LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA. LA REAFIRMACIÓN DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL. V. LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN MUNICIPAL. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor de nuestra Constitución el 29 de diciembre de 1978, en adelante CE, supuso un cambio de paradigma respecto a la definición, contenido y funciones del Estado en el ámbito de la seguridad; así, encontramos el término seguridad referido a nuestro ámbito de estudio bajo diferentes expresiones y únicamente en los artículos 17 CE, "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad"- el cual descarto en este trabajo desde el inicio, por compartir con Alzaga Villamil, que en este artículo se centra en la seguridad personal frente a la potencial actuación arbitraria del Estado[1]-, el artículo 104 CE, "Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana" y el artículo 149.1.29 CE, "Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica."

A las anteriores debemos unir otro concepto de tan difícil y complejo deslinde de la seguridad como es el de orden público, el mismo se contiene en la Constitución únicamente en dos preceptos, artículo 16 CE , "Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento

1 Alzaga Villaamil, Óscar. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Marcial Pons.

del orden público protegido por la ley" y artículo 21 CE, "En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes".

A las escasas referencias que nuestra norma suprema contiene respecto a la institución jurídica de la seguridad, debemos sumar que lo hace con términos diferentes o dispares como seguridad, seguridad ciudadana, seguridad pública y orden público.

Esta parquedad de definición del concepto e incluso la utilización, a priori, indiferenciada de los términos de seguridad pública, orden público, seguridad ciudadana y, por tanto, su ausencia de perfilación y su uso indiferenciado, ha provocado la sustracción continuada del concepto de seguridad al ámbito jurídico y la intromisión y contaminación del mismo desde otras disciplinas.

De tal modo que en la actualidad, el contenido del concepto de seguridad se ha convertido en un algo maleable y líquido que transita y fluctúa indeferenciadamente en los campos de lo político, lo social, lo público e incluso lo privado, adoleciendo de una clara y pacífica definición en el ámbito jurídico que se ha ido agravando con el paso de los años y obsolescencia de la normativa que rige la materia.

En todo caso, comparto absolutamente el criterio expresado por Carro Fernández-Valmayor[2], en el sentido de que la depuración conceptual del concepto no es un simple ejercicio intelectual de cierre dogmático sino que su importancia radica en el plano de la realidad.

En primer lugar, por sus consecuencias prácticas; es indiscutible el solapamiento e interferencias que se producen entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias en seguridad ciudadana, ostentando competencias, aún con diferente grado y extensión, todas ellas, desde la estatal hasta la municipal.

En segundo lugar, pero no menos importante, por la necesidad de que todos los actores, instituciones, organismos y administraciones intervinientes en la seguridad ciudadana, incluidos los ciudadanos, como receptores de este servicio público, comprendan, entiendan y exijan con rigor, la prestación de un servicio derivado de un contenido consensuado y comúnmente aceptado, evitando incurrir en estériles debates o enfrentamientos.

2 Carro Fernández-Valmayor, José Luis. (1990). "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública". *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, n.º 27, pp. 9-26.

1. Seguridad, delincuencia, criminalidad y estadísticas. La (prácticamente) ausencia de datos sobre la seguridad municipal

Esta necesidad de consenso sobre la seguridad requiere de la participación de un fenómeno indisolublemente unido, aún fuera del ámbito estrictamente jurídico, como es el de delincuencia como fenómeno social cuya evitación o reducción es uno de los objetivos de la seguridad.

Para lograr objetivar y medir la delincuencia, se utiliza la tasa de criminalidad, el indicador estadístico que recoge el número de infracciones penales cometidas durante un período de tiempo y en un determinado espacio; junto a ella, el índice de esclarecimiento de esas infracciones penales o los datos estadísticos de detenciones e investigados nos pueden dar una imagen, en un sentido o en otro; más o menos acertada o distorsionada, del fenómeno social de la delincuencia y, por tanto, del nivel de seguridad ciudadana.

No obstante, debo aclarar que, en mi opinión, estos indicadores estadísticos no son absolutamente válidos o fiables para el objetivo perseguido, puesto que la realidad que pretenden trasladar se puede ver alterada según los intereses y la forma de presentación de los datos.

Así, si se emplean frecuencias absolutas en lugar de relativas, se tergiversan, difuminan e incluso disfrazan los datos, incluso y simplemente proyectando los datos de determinados modos, como gráficos a la carta [3], se conseguirá inclinar la visión pública de los datos en un sentido o en otro pero, en todo caso, de lo que trata la estadística en estos casos no es de la seguridad ciudadana, sino de las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los datos obtenidos de las diligencias policiales realizadas.

Lo expuesto anteriormente no sólo afecta a un conocimiento directo y objetivo de los datos reales que en materia de criminalidad recogen y tratan las Administraciones Públicas con competencia en la materia; el Estado a través de la Secretaría de seguridad del Ministerio del Interior, sino que, además, esos datos solamente se individualizan o desglosan en Comunidades y Ciudades Autónomas, Provincias y municipios mayores de 20.000 habitantes e islas.

La conclusión es que en el ámbito de la seguridad ciudadana municipal y los datos que pueden ilustrar un conocimiento de la situación real en los municipios, en un Estado en el que encontramos 8132 municipios, sólo 439 municipios en España superan los 20.000 habitantes, un 5,4% de los municipios

3 Huff, Darrell. (2002). *Cómo mentir con estadísticas*. Madrid: Ridendo Castigat Mores.

españoles, frente a un 94% de los municipios españoles que tienen una cifra de habitantes inferior a los 20.000 habitantes.[4]

A la Dirección General de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, le corresponden las siguientes funciones:

1. Desarrollar, implantar y gestionar la Estadística Nacional de Criminalidad, integrando todos los datos procedentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las policías autonómicas y las policías locales.
2. Elaborar periódicamente informes estadísticos sobre la situación y evolución de la criminalidad[5].

Podemos verificar a la vista de lo anterior que a los datos de criminalidad concretos y correspondientes al 94% de los municipios españoles, es decir, la ciudadanía no tiene acceso a los datos sobre criminalidad de 7693 municipios de España, lo cual, considero supone una vulneración de la normativa en transparencia, por cuanto los datos agregados de criminalidad se consideran información pública de carácter estadístico al incardinarse en el concepto de información pública del artículo 13 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; calificándose como estadísticas oficiales conforme a la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, cuya difusión está expresamente permitida siempre que no se revelen datos individualizados.

Por último, esta consideración es compatible con la normativa de protección de datos en el ámbito penal, Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales que se materializa mediante la publicidad activa que realiza el Ministerio del Interior a través de su Portal Estadístico de Criminalidad.

Los datos no publicados únicamente se conocen en el ámbito interno de la Fuerza o Cuerpo de Seguridad del Estado competente en esos municipios y, en su caso, de manera atomizada y aislada en las Juntas Locales de Seguridad de los municipios que cuenten con Cuerpo de Policía Local,

Por lo que la aproximación real, objetiva y empírica a los datos reales de criminalidad que permitan una valoración de la seguridad municipal en el 94% de los municipios españoles, 7693 municipios, es un objetivo de imposible o muy difícil cumplimiento. En todo caso, de general desconocimiento.

4 https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e244/avance/p02/&file=3mun03.px

5 https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/nosotros.html

Sin embargo y frente a esa realidad, que parece menospreciar la importancia de la seguridad municipal, salvo en municipios con elevada población, no considerando necesaria la publicación de datos del resto de municipios frente a otros elementos de la organización territorial del Estado, como las Comunidades y Ciudades autónomas, provincias o islas; nuestro marco jurídico sí establece específicamente competencias en materia de seguridad para los municipios, no siendo así para las provincias o las islas, considerando, por tanto, que una actuación importante que permita poner en valor esa seguridad municipal es el intento de aproximación a una definición conceptual y delimitación, por los motivos anteriormente expuestos.

II. EL COMPLEJO CONCEPTO DE LA SEGURIDAD MUNICIPAL

No pretendo en ningún caso, al intentar delimitar cuál es el ámbito de colaboración de los municipios en la seguridad ciudadana, definir de un modo preciso, argumentado e indubitado el abanico de competencias y funciones municipales en la seguridad ciudadana.

Lo considero un objetivo inalcanzable en virtud del marco jurídico vigente; también escapa al objetivo de este trabajo, realizar un estudio dogmático-jurídico sobre problemas competenciales. Ello no conseguiría aportar elemento eficaz alguno.

No obstante, considero ineludible, para poder aproximarme a un concepto, a una noción novedosa, o al menos, escasamente abordada como es la seguridad ciudadana municipal, comenzar desde el complejo concepto de seguridad en nuestro ordenamiento jurídico y, como modo de aproximación fiable para el entendimiento de cualquier concepto complejo, iniciaremos el análisis desde su simplificación a partir del estudio de sus diferentes manifestaciones, para posteriormente y, a través de la suma de sus resultados, intentar definir la noción del modo más aproximado posible.

1. La seguridad como servicio prestacional de las administraciones públicas

La consolidación de la idea de Estado y el monopolio por el mismo del uso institucionalizado de la violencia provocó que en la Constitución Española de 1978, la seguridad pública, como competencia y la garantía de la seguridad ciudadana como función pública, se insertaran a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito del servicio de la Administración Pública.

Tal y como afirma Barcelona Llop[6], esto trajo importantes consecuencias para los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana, la primera, extender el régimen constitucional de la Administración Pública al servicio de garantía de la Seguridad Ciudadana. Por tanto, la seguridad ciudadana se consigue a través de la prestación de servicios por las Administraciones Públicas, conllevando la aplicación del marco jurídico constitucional de funcionamiento de la Administración Pública a la prestación de los servicios dirigidos al mantenimiento y garantía de la seguridad ciudadana.

En el ámbito del fundamento y fin de la Administración Pública Constitucional, el artículo 103 de la CE, apartados primero, establece que:

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

Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley"

De este modo, de acuerdo con el apartado primero del artículo 103 de la CE, la seguridad ciudadana, considerada, a estos efectos, como una función de las diferentes Administraciones Públicas, queda configurada como uno de los intereses generales constitucionalizados a los que deber servir la Administración Pública con pleno respeto a los principios referidos y a través de los órganos que sean creados por la Ley. En este caso las Corporaciones Locales municipales.

En el ámbito administrativo, la función pública de garantía de la seguridad ciudadana, se rige por un régimen legal bifronte – régimen que en el ámbito específico de la administración municipal se extiende a un tercer elemento, como es la legislación de régimen local-. El primero, derivado de ser la concreción de uno de los intereses generales a los que sirve la Administración Pública; el segundo, motivado por su especialidad, al constituir un servicio cuyo funcionamiento y consecuencias tienen directa relación con el libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, lo que conlleva su regulación mediante una Ley Orgánica, en este caso el régimen que contempla la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en adelante LOFCS.

Al intentar delimitar el ámbito de la seguridad ciudadana municipal, el objetivo es reflexionar sobre si la realidad fáctica de la seguridad ciudadana en el ámbito municipal actualmente adolece de disfunciones y carencias que abocan

6 Barcelona Llop, Javier. (1988). Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad. Madrid: Tecnos.

a los Ayuntamientos con Cuerpos de Policía Local, a abordar de modo directo y prioritario servicios y funciones de seguridad ciudadana, que si bien, en origen y en la normativa reguladora, ya del siglo pasado, estaba proyectada para otras Administraciones –principalmente la estatal- ante la falta de presencia, capacidad o, simplemente falta de implementación de los recursos necesarios por el Estado para desarrollar la función de una manera solvente, les obligan a ello. Todo ello, aderezado por una indefinición jurídica no exenta de problemas prácticos y funcionales y agravado por una LOFCS obsoleta, superada e incapaz de ofrecer las respuestas necesarias ante las disfunciones planteadas.

Y, en ese caso, intentar explorar la base jurídica que permite a los municipios abordar de un modo más autónomo esa competencia y explorar los límites y el contenido de la misma.

2. La seguridad pública en nuestro Estado multinivel

La LOFCS, en mi opinión, intentando huir de debates polémicos sobre un ámbito tan sensible en virtud del régimen inmediatamente interior y durante los primeros años de vigencia de la Constitución y regreso del régimen democrático, afrontó desde la perspectiva de exclusividad del Estado en la competencia de seguridad ciudadana, con mera tolerancia –impuesta- a las Comunidades Autónomas Vasca, Catalana y Navarra, evitando la definición de la seguridad ciudadana, centrándose en la seguridad pública como un concepto más amplio y más situado en el plano de la distribución competencial.

Pese a que en la Constitución la noción de seguridad pública solo la encontramos en el artículo 149.1.29 CE, esta mínima referencia remite a su desarrollo mediante una Ley Orgánica, pero no desde el precitado artículo situado en el ámbito competencial, sino desde el 104.2 CE, del ámbito administrativo y en el que dispone la necesidad de aprobación de una Ley Orgánica para determinar las funciones, principios básicos y actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuya misión es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana; sin embargo, la LOFCS, esta regulación legal con carácter orgánico desarrollada a partir del concepto de seguridad ciudadana, sorprendentemente contiene escasas y poco clarificadoras menciones del concepto seguridad ciudadana mientras que acude al concepto de seguridad pública de un modo copioso, no sólo desde la perspectiva cuantitativa, sino también cualitativa.

Al objeto de clarificar y poder determinar razonablemente el objetivo de esa prolífica referencia a la seguridad pública es necesario citar de forma sistemática las referencias que del concepto seguridad pública realiza la LOFCS, comenzando por el preámbulo:

«(…) La seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición (…)»

« (…) Hay que tener en cuenta a este respecto la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas –aunque el artículo 149.1 de la Constitución la enumere, en su apartado 29, entre las materias sobre las cuales el estado tiene competencia exclusiva– y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y papeles bien diferenciados (…)»

« (…) Con apoyo directo en el artículo 149.1.29.ª, en relación con el 104.1 de la Constitución, la Ley recoge el mantenimiento de la Seguridad Pública que es competencia exclusiva del estado, correspondiendo su mantenimiento al Gobierno de la Nación y al de las demás Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (…)»

«(…) Sobre la base de la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la misma, dentro del respeto a la autonomía de las distintas esferas de la Administración Pública (…)»

Podemos observar ya, como la LOFCS durante todo el preámbulo, en cada ocasión en la que se refiere al término de seguridad pública lo hace vinculándola a la noción de competencia, competencia como asignación de potestades y funciones, en este caso de las diferentes Administraciones Públicas.

Adentrándonos ya en el articulado, el artículo primero de la LOFCS, inaugura la misma destinando todo el contenido del artículo a la seguridad pública con el siguiente contenido:

«1. La Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado. Su mante-nimiento corresponde al Gobierno de la Nación.

2. Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley.

3. Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley.

4. El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.»

Como ya hemos visto, la CE a través del contenido de los artículos 149.1. 29ª y el 104.2, la CE establece un marco complejo para la competencia de la seguridad pública; el 149.1. 29ª CE introduce la posibilidad, en el ámbito de una organización territorial descentralizada, de participación de las Comunidades Autónomas en la competencia de la seguridad pública, estableciendo su acotamiento y limitaciones mediante la remisión a una Ley Orgánica que, de acuerdo con el contenido del art. 104.2 CE, además de desarrollar y establecer esos requisitos y límites formales y materiales, también vinculará bajo los mismos principios básicos de actuación y estatutos a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, tanto las dependientes del Estado, como las que se puedan crear en las Comunidades Autónomas y, por supuesto también, las dependientes de los municipios. Todas ellas Administraciones Públicas con participación en la misma.

Esta manifiesta ausencia de ambición regulatoria y definitoria de la seguridad ciudadana de la LOFCS, posiblemente justificada, al menos durante los primeros años de desarrollo del Estado autonómico, ha sido parcialmente solventada a través de la doctrina establecida por nuestro Tribunal Constitucional, subrayándose que la seguridad pública es, además de un criterio competencial, una actividad administrativa de aseguramiento preventivo y restablecedor del Derecho, dentro de la cual encajan las funciones de policía de seguridad desarrolladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por todas, la STC 104/1989, de 8 de junio (conflicto sobre el Real Decreto 1338/1984 de medidas de seguridad), sistematizando toda la doctrina anterior (esta Sentencia cita expresamente las SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 59/1985) y caracteriza la seguridad pública como un conjunto plural de actuaciones administrativas orientadas a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, insistiendo en su dimensión de aseguramiento preventivo y restablecedor del Derecho.

De acuerdo con ello, creo que es razonable afirmar que la seguridad pública además de competencia es un criterio delimitador de una función de naturaleza estructural y carácter transversal, configurada como un ámbito de actuación administrativa concurrente y materialmente indivisible, orientada al aseguramiento preventivo y restablecedor del orden jurídico y de los derechos funda-

mentales, mediante la integración coordinada de potestades públicas ejercidas por las distintas Administraciones en un sistema multinivel de garantía, anticipación y gestión del riesgo social.

De esta definición y con el objetivo de abordar el núcleo esencial de este trabajo, debemos extraer, lo que en mi opinión son los conceptos que nos pueden aproximar a la seguridad ciudadana municipal, como son, carácter transversal, actuación administrativa concurrente y sistema multinivel de garantía. Estos, junto al desarrollo que veremos a continuación puede ayudar a despejar o clarificar, al menos, la posición de la seguridad municipal.

3. El (siempre vivo y perfectible) concepto de seguridad ciudadana

En este sentido, Ridaura Martínez[7], parte del art. 104.1 CE y de la doctrina del TC para presentar la seguridad ciudadana como "una función pública de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en tanto que exigencia constitucional, presupuesto de la salvaguarda de los derechos fundamentales y de las libertades públicas"; como una función del Estado, entendiéndola como un bien jurídico de carácter colectivo, no individual e integrándola entre los bienes o intereses constitucionalmente protegidos, diferenciándola de los derechos fundamentales propiamente dichos, en línea con la construcción previa de Remotti[8] sobre la seguridad ciudadana como institución integrada en los bienes constitucionalmente protegidos.

De este modo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tienen como misión la garantía de la seguridad ciudadana, que directamente relacionada con la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así, los actores de la seguridad ciudadana, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad quedan supeditados y vinculados a los derechos fundamentales y las libertades públicas. Sometidos como hemos visto al régimen bifronte que se deriva del especial servicio público que constituye esta prestación de las Administraciones Públicas.

No pretendo alargar las reflexiones y delimitación del concepto de seguridad ciudadana, pues considero que no es un concepto cerrado, sino una categoría funcional abierta, que la doctrina configura como actividad pública orientada a garantizar la convivencia y el ejercicio efectivo de los derechos, en estrecha conexión con la seguridad pública como competencia estructural y multinivel.

7 Ridaura Martínez, M.ª Josefa. (2014). La seguridad ciudadana como función del Estado. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público, vol. 62, n.º 2, pp. 319-346.

8 Freixes Sanjuán, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos. (1995). La configuración constitucional de la seguridad ciudadana. Revista de Estudios Políticos, n.º 87, pp. 141-162.

Ahora bien, directamente relacionado con ello, si considero que es necesario resaltar que los únicos actores legitimados para el ejercicio de esta función pública son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que me lleva a afirmar que una necesidad esencial para que podamos hablar del ámbito municipal de actuación en la seguridad ciudadana es la existencia de un Cuerpo de Policía Local propio, pues en caso de inexistencia, ese ámbito municipal en seguridad ciudadana se sustrae y regresa a la competencia exclusiva del Estado (excepción de las CCAA con competencias propias), que la ejercerá a través de la Fuerza y Cuerpo de Seguridad competente en el territorio. Sin que ello afecte a las competencias de los Alcaldes que desarrollaremos en el apartado correspondiente.

IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Una vez descompuestas las facetas del complejo concepto de seguridad y compartiendo la formulación expresada en el punto anterior por este sector de la doctrina que establece que identifica seguridad ciudadana con la función pública desarrollada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, frente a otros sectores que afirman que existe una identificación entre seguridad ciudadana o pública, al entender que la Constitución emplea ambas en los artículos 104 y 149 con el mismo sentido.[9]

Compartiendo, por tanto, la posición doctrinal[10] en la que el concepto de seguridad ciudadana sólo coincide en parte con el de seguridad pública, entiendo la seguridad pública como un concepto amplio que abarca no sólo la seguridad en los espacios públicos, sino que incluye peligros o amenazas contra el medio ambiente, o la salud pública; mientras que el de seguridad ciudadana se limita a las medidas de actuación policial, tanto de prevención como de reparación, que tienen como finalidad garantizar el desarrollo libre de la convivencia y del ejercicio de los derechos fundamentales.[11]

9 Izu Belloso, Miguel José. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 58, pp. 241-272.

10 Barcelona Llop, Javier. (2006). Comentario al artículo 104. En Pérez Manzano, Mercedes (coord.), Borrajo Iniesta, Ignacio, Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), Comentarios a la Constitución Española. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, p. 1704.

11 Ridaura Martínez, M.ª Josefa. (2014). La seguridad ciudadana como función del Estado. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público, vol. 62, n.º 2, pp. 319-346.

Realizada la disección del complejo contorno conceptual podemos trasladarlo para razonar cual es el ámbito competencial del municipio en la misma.

Para ello debemos regresar de nuevo al contenido del artículo 1 de la LOFCS, donde establece que las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local –añadiendo ese tercer frente regulatorio al régimen legal bifronte al que nos hemos referido- y en el marco de esta Ley; para analizar cuales son las funciones públicas asignadas a los Cuerpos policiales dependiente del municipio, las Policías Locales, que están directamente relacionadas con la finalidad garantizar el desarrollo libre de la convivencia y del ejercicio de los derechos fundamentales. Es decir, funciones expresas y directamente relacionadas con la seguridad ciudadana.

La LOFCS destina su artículo 53 a las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de las Corporaciones Locales, las policías locales; como ya he adelantado, obviaremos las funciones denominadas administrativas, preventivas u otras y recogeremos únicamente las funciones relacionadas con la seguridad ciudadana:

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

Considero las funciones atribuidas a las policías locales y directamente relacionadas con la seguridad ciudadana, si bien, no son capaces de modo autónomo de establecer el contorno de la seguridad municipal, sí son, junto a las competencias que ostentan los municipios, absolutamente necesarias para intentar delimitar el mismo, o al menos, realizar una aproximación eficaz.

1. La sostenida evolución de la indefinición del marco competencial municipal en seguridad ciudadana

Como normativa básica de referencia en el ámbito local, debemos destacar la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en adelante LBRL, norma, a la que nos remite la propia LOFCS. Esta Ley, en el momento de

su entrada en vigor, incluía inicialmente, si bien, en el marco de la legislación estatal y autonómica, la competencia de "seguridad en los lugares públicos"

La competencia municipal en materia de "seguridad en los lugares públicos", prevista en la redacción originaria del artículo 25.2 de la LBRL, fue suprimida tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el marco de un proceso de redefinición y delimitación de las competencias locales orientado, en principio, a evitar solapamientos y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales.

De acuerdo con el preámbulo y la propia modificación del artículo 2, en su primer apartado, la supresión de la referencia explícita a la "seguridad en los lugares públicos", contenida en la redacción originaria del artículo 25.2 de la LBRL, debe relacionarse con razones de estabilidad presupuestaria, racionalización del gasto público y clarificación del sistema competencial, con el objetivo de evitar duplicidades entre Administraciones y hacer efectivo el principio de "una Administración, una competencia".

No obstante, cabe otra interpretación a mi juicio razonable. Como es la concepción expansionista del Estado respecto a su competencia exclusiva en seguridad ciudadana, expansiva por cuanto, como desarrollaremos en el apartado destinado a la redefinición de la competencia municipal en seguridad, el Estado en desarrollo de la propia LOFCS no ha perdido nunca la oportunidad de reafirmar su posición de exclusividad en detrimento del ámbito de participación o colaboración del resto de administraciones públicas - exceptuadas las CCAA con competencia exclusiva- sometiendo al resto de las Administraciones Públicas a un control, tutela y limitaciones, bajo mi punto de vista y en muchos casos, carentes de justificación y ayunas de la consecución de la eficacia y eficiencia necesarias.

Por ello, considero que la modificación realizada, más allá de la búsqueda de la sostenibilidad y racionalización del gasto público, en última instancia, también buscó eliminar formulaciones genéricas que podían dar lugar a interpretaciones autónomas del ámbito competencial municipal en seguridad.

Si bien cierto sector de la doctrina[12] situó la modificación en que la amplitud del título competencial fundamentaba decisiones judiciales en materia de

12 Aguado i Cudolà, Vicenç. (2015). Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa. En Palomar Olmeda, Antonio (Dir.), *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 19-79

responsabilidad patrimonial, a la vista de los resultados y la evolución que en el ámbito reglamentario ha ido realizando el Estado cuando ha tratado esta competencia municipal, considero que la reforma y la desaparición de la competencia local de "seguridad en lugares públicos", sustituyéndose por "Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios", fue motivada por ambos objetivos, el primero, evitar una amplitud excesiva que podía llevar a colisionar con la competencia estatal y dificultar, por tanto, su control y tutela y el expresamente contenido en la propia Ley 27/2013, razones de estabilidad presupuestaria, racionalización del gasto público y clarificación del sistema competencial.

Así, la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016[13], confirma la constitucionalidad del modelo introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local LRSAL, que redefine y limita el ámbito competencial municipal, eliminando cláusulas generales, abiertas o indeterminadas, como la "seguridad en los lugares públicos". En este contexto, la intervención municipal en materia de seguridad se articula exclusivamente a través de las funciones concretas atribuidas por la LOFCS a la Policía Local, en un marco de colaboración y coordinación con el Estado y las Comunidades Autónomas, sin que pueda predicarse la existencia de una competencia municipal autónoma en materia de seguridad ciudadana, lo que no significa que ello vacíe de todo contenido el ámbito de actuación pues desnaturalizaría su ámbito de colaboración.

Ello significa que el municipio no decide ese ámbito de actuación, sino que el mismo viene decidido por las leyes estatales y, en su caso, autonómicas, constituyendo el contenido y armonización de las mismas su ámbito de ejercicio y, hallándose por tanto, en este punto, la verdadera dificultad, definir cuáles son los verdaderos límites que embridan la capacidad de actuación y, por tanto, la autonomía municipal en su función de seguridad ciudadana.

A la dificultad de delimitación, debemos sumar que algunas, prácticamente de un modo u otro, todas las comunidades autónomas que han aprobado normativa de Administración Local en el ejercicio de sus competencias, siguen manteniendo en la misma la competencia de "seguridad en lugares públicos", pese a su eliminación en la LBRL. Aragón, "La seguridad en lugares públicos, así como garantizar la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana", [Ley 7/99, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón], Valencia, "seguridad en lugares públicos", [Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.], Andalucía, "Ordenación de las condiciones

13 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-3407.

de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública", [Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía].

Aún podemos introducir un grado adicional de complejidad interpretativa que sin embargo, resulta imprescindible para avanzar en nuestro objetivo definitorio, el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, RSCL, (aún vigente) establece en su artículo primero que los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos:

En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas.

Complementándose esta función con el artículo 3 en el que se dispone que "La intervención defensiva del orden, en cualquiera de sus aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que lo perturbaren."

Aun cuando esta normativa preconstitucional debe interpretarse conforme a la CE, por todas, la STC 4/1981, de 2 de febrero[14], en la que se define el marco constitucional de la autonomía local, integrando las competencias municipales en el sistema constitucional, de lo que debemos derivar la inexistencia de un poder autónomo absoluto y, como no podía ser de otro modo, incluir conceptos metajurídicos como la moralidad ciudadana, en mi opinión, concepto de difícil encaje, dimensionamiento o definición en un Estado de Derecho.

Entendiendo, por tanto, que la vigencia actual del art. 1 RSCL solo puede comprenderse a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la adecuación de la normativa anterior a la Constitución. En este sentido, la STC 4/1981 establece que las normas preconstitucionales deben someterse a un doble juicio: el de su compatibilidad material con la Constitución y el de su eventual derogación por efecto de la cláusula derogatoria constitucional y, admitiendo que la aplicación del art. 1 RSCL: no puede hacerse en términos literales, sino a través de una reconstrucción conforme a los principios constitucionales, especialmente los de legalidad, interdicción de la arbitrariedad y protección de los derechos fundamentales.

Añade la STC 214/1989, de 21 de diciembre[15] que la autonomía local es una garantía institucional cuyo contenido se delimita mediante normas básicas dic-

14 https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4.

15 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1990-624.

tadas por el Estado, por tanto, la intervención del municipio en la competencia de seguridad a través de la Policía Local, debe comprenderse como una competencia configurada en un sistema de fuentes complejo, en el que la legislación básica estatal y la legislación sectorial delimitan el alcance efectivo de la intervención administrativa local.

La cláusula general del art. 1 RSCL, por tanto, en su interpretación constitucional, ha quedado subordinada a este marco competencial, perdiendo su carácter autosuficiente.

A esa pérdida de autosuficiencia municipal devenida en el período de vigencia constitucional, debemos aunar, a la luz de la configuración del ejercicio de las potestades y funciones de la Administración Pública, así como sus límites materiales y de acuerdo con la STC 172/2020, de 19 de noviembre[16], que las medidas de intervención deben respetar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como interpretarse en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales. Debiendo, si cabe, aún más cautelosos respecto a la seguridad ciudadana, como función destinada a la garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

En este sentido, el Tribunal advierte expresamente contra el uso de definiciones genéricas que puedan justificar intervenciones administrativas expansivas frente a amenazas indeterminadas, subrayando la necesidad de evitar la arbitrariedad administrativa.

No obstante todo lo expuesto, en ningún caso podemos llegar a la conclusión de que esas limitaciones y, en definitiva, adaptaciones constitucionales de las competencias municipales en seguridad ciudadana deben interpretarse como un vaciamiento de las mismas y su sustracción del ámbito de gestión municipal, convirtiéndose en meros ejecutores de lo establecido y ordenado por el Estado, sin capacidad de decisión ni autonomía alguna, pues el propio TC frena la interpretación expansiva a favor del Estado, afirmando que si bien la seguridad es el conjunto de actuaciones orientadas a la protección de personas y bienes y al mantenimiento del orden ciudadano, también establece que no toda normativa relacionada con la seguridad puede subsumirse en este ámbito, evitando así una expansión indebida de la intervención estatal. (STC 184/2016, de 3 de noviembre de 2016.)

En consecuencia, el art. 1 RSCL no puede operar hoy como una habilitación autónoma para la intervención administrativa, sino como una cláusula ge-

16 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-16819

neral que debe ser concretada normativamente y aplicada bajo estrictos criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, en coherencia con el sistema constitucional.

A la vista de lo razonado y, especialmente, la doctrina constitucional expuesta, considero pacífica la conclusión sobre que las funciones y competencias del municipio en seguridad ciudadana, parten de una vasta y extensa configuración preconstitucional con sustento, como hemos visto en el RSCL, que continuó en la primera etapa de vigencia de la CE y la aprobación de la LBRL, donde se continuó atribuyendo a los municipios la competencia de la "seguridad en los espacios públicos", para posteriormente, a través, tanto de la doctrina del Tribunal Constitucional como la propia modificación legislativa de la LBRL mediante la LRSAL en el año 2013, delimitando y acotando las competencias municipales, en el caso de la seguridad ciudadana, mediante el cambio competencial a "Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios".

2. La incompleta redefinición de la competencia de los municipios en seguridad ciudadana a través de la Policía Local y el sometimiento a la legislación estatal, sectorial y autonómica

Establecido el marco anterior, debemos regresar de nuevo a la LOFCS, al objeto de armonizar lo establecido con la regulación y funciones que la misma establece respecto de las policías locales, sin olvidar que LBRL, sigue manteniendo en su disposición décima, el siguiente tenor:

"Policías locales. En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial ; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación."

En ese mismo sentido, el artículo 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

"La Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad."

Desde el enfoque que nos concede la evolución de la regulación de las competencias de los municipios en seguridad, abordaremos las funciones que, en materia estricta de seguridad ciudadana, hemos visto, ha establecido la LOFCS para las Policías Locales en su artículo 53:

- Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.
- Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.
- Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

A. Participar en las funciones de Policía Judicial; efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad

Estas funciones las vamos a analizar de forma conjunta y en un mismo apartado por su estrecha relación, interdependencia y significado, como a continuación veremos.

La propia LOFCS establece la participación de las Policías Locales en las funciones de Policía Judicial como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Fruto de la atribución a las Policías Locales de esta función y puesta en relación con la referida disposición adicional décima de la LBRL, "a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación".

Sin embargo, este mandato al Gobierno de la nación no ha cristalizado en la elaboración ni aprobación de norma de definición y concreción del ámbito material de participación, de tal modo, que la participación de las policías locales en las funciones de policía judicial se han ido articulando a través de la suscripción de Convenios de Colaboración, como el Convenio Marco Estatal entre el Ministerio del Interior y la FEMP, firmado el 20 de febrero de 2007, "En ma-

teria de seguridad ciudadana y seguridad vial"[17]; el "Protocolo de Colaboración y Coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la Protección de las Víctimas de Violencia de Doméstica y de Género", firmado entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias el 13 de marzo de 2006[18], u otros de carácter más específico entre los que podemos destacar por su reciente aprobación, el Convenio con el Ayuntamiento de Barcelona, para la adscripción de una unidad del Cuerpo de Guardia Urbana de Barcelona a la Fiscalía Provincial de Barcelona[19].

Tampoco debemos olvidar iniciativas como el Convenio suscrito en el año 2006 entre la fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid[20] para la investigación de accidentes laborales, función finalmente incluida en la vigente Ley de Coordinación de Policías Locales de Madrid, o el del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en 1997 para la investigación de delitos relativos a menores.

Esta previsión de desarrollo normativo contenida en la disposición adicional décima de la LBRL ha sido interpretada por un sector significativo de autores como un auténtico mandato normativo al Gobierno, cuya falta de desarrollo ha generado una situación de incertidumbre jurídica y disfuncionalidad operativa. Así, Izquierdo Carrasco[21] (2007), en sus comentarios a la LBRL, subraya que la disposición adicional décima no puede entenderse como una cláusula meramente programática, sino como la manifestación de la necesidad de una regulación específica que delimite el papel de las policías locales en el ámbito de la policía judicial, especialmente en lo relativo a la investigación del delito y la cooperación con jueces y fiscales.

17 http://femp.femp.es/files/566-366-archivo/Texto%20Oficial%20Convenio%20Marco%20MIR-FEMP%202007.pdf.

18 https://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-ramlvcm/normativa/Estatal/DOC-29.pdf.

19 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-25116.

20 https://istas.net/descargas/ConveniocolaboracionpoliciaL1.pdf.

21 Izquierdo Carrasco, Manuel. (2007). Comentario a la disposición adicional décima de la Ley reguladora de las bases del régimen local. En Rebollo Puig, Manuel (Dir.) e Izquierdo Carrasco, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia.

En una línea parecida, Paricio Rallo[22] pone de relieve que el encaje de las policías locales en el sistema de seguridad pública y en la función de policía judicial presenta importantes tensiones estructurales, derivadas tanto de la distribución competencial como de la ausencia de un modelo organizativo coherente. Este autor destaca que la evolución del sistema no ha ido acompañada de una reformulación global del servicio público de seguridad, lo que explica la persistencia de un modelo esencialmente reactivo y escasamente integrado.

Sin embargo, en mi opinión y sin perjuicio de que, como he manifestado anteriormente, esta falta de desarrollo normativo por el Gobierno no deja de ser sino otra manifestación del afán de control y exclusividad qué, en el ámbito de la seguridad ciudadana, desprenden todas sus actuaciones, no es menos cierto que al respecto, también considero lo siguiente:

Derivada de la pronunciada heterogeneidad en cuanto a plantillas, capacidades, servicio y especialización de los numerosos Cuerpos de Policía Local que hay en España, la consecución de una norma de carácter reglamentario que sea capaz de comprender y regular esa vastísima y dispar tipología de organizaciones que se enmarcan bajo la denominación de Cuerpos de Policía Local, es una tarea harto difícil.

Por ello, los Convenios "ad hoc", permitiendo especificar y adaptar esas funciones a las capacidades de servicio, tamaño de plantillas, nivel de formación, e incluso, necesidades específicas y diferenciales del municipio en el que prestan servicio, no me parece, en ningún caso, una solución inadecuada. Al menos, en tanto se acomete la absoluta e imperiosa necesidad de una reforma de calado y en profundidad de la LOFCS, como estamos viendo ampliamente superada por la realidad fáctica y jurídica.

De esta obsolescencia de la LOFCS y su inadecuación a la realidad de la seguridad ciudadana, da fe la STS 210/2016, Sala 2.ª, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016, donde nuevamente se repasa la jurisprudencia sobre si las policías locales pueden ser consideradas policías judiciales y su alcance, en este caso, con motivo de las actuaciones de investigación en el ámbito de un delito contra la salud pública, ejecutadas por la Unidad de Drogas de la Policía Municipal de Bilbao.

Esta sentencia, que ha sido magníficamente analizada por Izquierdo Carrasco y Alcántara Reifs[23], particulariza y analiza las funciones de policía judicial

22 Paricio Rallo, Eduard. (2008). La Policía Local como policía judicial. Cuadernos de Derecho Local, n.º 17, pp. 38-48.

23 Izquierdo Carrasco, Manuel y Alcántara Reifs, Juan Jesús. (2017). Límites materiales y territoriales a la actuación de la policía local como policía judicial: a propósito de la STS n.º

que cualquier Fuerza y Cuerpo de Seguridad, en el aspecto de policía judicial genérica, puede realizar en su ámbito competencial[24], como son:

- Aquellas que realice previo requerimiento de la autoridad judicial o Ministerio Fiscal.
- Las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren relacionados con su ejecución.
- La custodia del depósito de detenidos

A la vista de las funciones expuestas, la sentencia se centra, como no podía ser de otro modo, en determinar que diligencias deben considerarse dentro de esas primeras diligencias de prevención y aseguramiento; en el caso que nos ocupa se realizaron detenciones y entradas y registros de domicilios, considerando el Tribunal que esas diligencias sí se encuadran en esas primeras diligencias de prevención y aseguramiento.

Una vez establecidas esas primeras diligencias de prevención y aseguramiento que corresponden a cualquier Fuerza y Cuerpo de Seguridad por tratarse de las correspondientes a la policía judicial genérica, el Tribunal, desarrolla dos aspectos importantes respecto al marco de actuación de las policías locales como policía judicial, el primero, que las policías locales, no sólo pueden, sino que deben «practicar las diligencias que sean necesarias para comprobar el delito, descubrir a sus autores y recoger los efectos o instrumentos que puedan servir de pruebas de su comisión, sin perjuicio de poner inmediatamente todo lo actuado y, en su caso, a los detenidos, a disposición de los funcionarios competentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado» y, el segundo, que en «los supuestos más complejos, la remisión a las unidades orgánicas especializadas se produzca con la máxima celeridad»

A la vista de ello, comparto la conclusión expuesta por Izquierdo Carrasco y Alcántara Reifs , la policía local puede ejercer las funciones genéricas de Policía Judicial, con un carácter colaborador de las unidades específicas de Policía Judicial, y siempre que se encuentre dentro de su campo competencial, material y territorialmente. Sin que para ello sea necesario que ese carácter colaborador

210/2016, Sala 2.ª, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 107, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), pp. 253-272.

24 Paricio Rallo, Eduard. (2008). La Policía Local como policía judicial. Cuadernos de Derecho Local, n.º 17, pp. 38-48

se manifieste previamente mediante instrucciones, requerimientos o cualquier otra acción previa.

Las conclusiones de esta sentencia no dejan de ser, sino un ejemplo expositivo más de la absoluta necesidad de un marco regulatorio sólido y adaptado.

No obstante, y mientras llega el mismo, a efectos de evitar posibles disfunciones, descoordinaciones y, por tanto, pérdida de eficacia en la labor de persecución del delito, considero harto conveniente la previa aprobación de instrumentos adecuados dentro de las Juntas Locales de Seguridad que permitan afinar los modos, formas o protocolos de colaboración.

B. Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello

Respecto a esta competencia, dada la claridad y concisión de la segunda parte, la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas cuando sean requeridos para ello, considero necesario abordar el significado de la vigilancia de espacios públicos, un concepto absolutamente genérico e indeterminado que requiere de precisión. Máxime cuando esta competencia conecta con un derecho fundamental como es el de reunión y manifestación, contenido en el artículo 21 de la CE.

Olvidándonos en este trabajo de las dos últimas funciones, es decir, la de colaboración en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas, por no ser objeto del presente y centrándonos únicamente en la vigilancia de espacios públicos, debemos resaltar que esta competencia sitúa a las Policías Locales y, por tanto, a los municipios como auténticos actores institucionales en la garantía de los derechos fundamentales y la protección y aseguramiento de la seguridad en los espacios públicos.

Esta importante función se desarrolla a través de la vigilancia de espacios públicos, es una función relevante en la garantía del libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales, el núcleo duro y esencial de la función pública de seguridad ciudadana, situando a los municipios como garantes institucionales de la seguridad municipal y la convivencia en nuestro Estado Constitucional y abriendo un, hasta el momento, inexplorado campo de desarrollo de las funciones de los municipios y sus Policías Locales en el ámbito de la seguridad ciudadana.

3. Las Juntas Locales de Seguridad como instrumentos de colaboración de los municipios en la seguridad ciudadana

El artículo 53.g LOFCS introduce una referencia expresa al "marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad", lo que pone de relieve el carácter cooperativo e interadministrativo de las funciones relacionadas con la seguridad ciudadana.

A pesar de la referencia a Juntas de Seguridad, al encontrar su regulación en el capítulo de la LOFCS destinado a las policías locales, podemos colegir que, en realidad, se refiere a las Juntas Locales de Seguridad, las cuales constituyen el instrumento institucional a través del cual se articula la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que operan en un mismo territorio, Estado, Autonómicas (en su caso) y Municipales. Considero necesaria esta aclaración, ya que en el artículo 41, la norma, bajo la denominación de Juntas de Seguridad, se refiere a las autonómicas en aquellas CCAA con cuerpo de policía propio. Por tanto, órgano con dimensiones, composición y funciones diferentes.

Respecto al ámbito local, el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad establece las previsiones normativas necesarias para la constitución, composición, competencias y funcionamiento de las Juntas Locales de Seguridad, como órganos colegiados con un objetivo muy definido, asegurar la cooperación y la coordinación operativa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que intervienen en el término municipal.

Dentro de las competencias que, con carácter detallado el Reglamento atribuye a las Juntas Locales de Seguridad, destacaremos aquellas que, a mi modo de ver, afectan con mayor intensidad a la seguridad municipal, descartando aquellas referidas a las funciones de policía judicial, por considerarlas ya analizadas y desarrolladas en el apartado anterior, siendo las siguientes:

Analizar y valorar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio. En particular, conocer, analizar y valorar la evolución de la criminalidad y otros problemas que afecten al normal desarrollo de la convivencia en el término municipal.

Elaborar el Plan Local de Seguridad; e impulsar la elaboración de planes conjuntos de seguridad ciudadana (…)

Desde una perspectiva doctrinal, uno de los principales problemas del modelo establecido y principalmente respecto a su eficacia y funcionalidad, radica en que las Juntas Locales de Seguridad no alteran la distribución competencial

ni integran funcionalmente a los distintos cuerpos policiales, sino que se limitan a coordinar actuaciones previamente delimitadas por el ordenamiento.

Esta característica ha sido señalada por la doctrina como una debilidad estructural del sistema. En esta posición, destaca Paricio Rallo[25] apuntando que la organización de la seguridad pública en España adolece de una falta de integración real, manteniéndose un modelo fragmentado en el que la coordinación se superpone a la diversidad de competencias sin llegar a superarla.

Comparto parcialmente esta posición y considero que, si bien las Juntas Locales de Seguridad podrían constituir un mecanismo adecuado de coordinación formal y efectiva para un ejercicio cohesionado y armonioso de las funciones en seguridad ciudadana; la ausencia de una regulación jurídica que imprima un carácter obligatorio a sus acuerdos junto a la elevada dependencia de la voluntad e implicación de los responsables y actores implicados, en definitiva, su subordinación a un manifiesto voluntarismo y su sometimiento a una más allá de lo razonable, politización y representación institucional sobre decisiones de carácter predominantemente técnico, han demostrado una acreditada insuficiencia para la integración funcional efectiva.

Como puede observarse, la regulación normativa de las Juntas Locales de Seguridad aborda la pretendida coordinación desde una perspectiva voluntarista que no obligada, sin que su existencia sea obligatoria, aún disponiendo los municipios o agrupaciones de municipios de Cuerpo de Policía Local propio y, aún en caso de haberse constituido, quedándose lejos de ser verdaderos órganos de dirección y ejercicio de la proactividad en el ámbito de la seguridad local, «no habiendo conseguido superar el obstáculo de la inexistencia de un sistema unitario de seguridad y manteniendo a la policía local como un elemento institucional integrado en el nivel municipal de la seguridad, pero condicionado por un marco competencial fragmentado y por la necesidad de coordinación con los restantes cuerpos policiales[26]».

25 Paricio Rallo, Eduard. (2008). La Policía Local como policía judicial. Cuadernos de Derecho Local, n.º 17, pp. 38-48.

26 Díez-Picazo, Luis y López Bofill, Hèctor. (2003). Policía local. En Muñoz Machado, Santiago (Coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, pp. 1539-1572.

V. LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA. LA REAFIRMACIÓN DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL

Dentro de este amplio y difuso contenido del ámbito de actuación de los municipios en el ámbito de la seguridad ciudadana, es necesario acudir a otro pilar fundamental en la regulación de la seguridad ciudadana, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en adelante LOPSC, que referencia las autoridades municipales en el ámbito de la seguridad ciudadana en los siguientes artículos, con los contenidos que, a continuación, se exponen:

El apartado tercero del artículo 32 LOPSC, en relación a los órganos competentes para imponer sanciones, dispone:

"Los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

En los términos del artículo 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley."

Los términos previstos en el artículo 41 se refieren a la habilitación reglamentaria imponiendo los límites derivados del principio de jerarquía normativa, así:

"Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar su naturaleza y límites, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes."

Cabe destacar que estos preceptos, suponen una variación sustantiva frente a lo dispuesto en el mismo ámbito por la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, en la que establecía la competencia sancionadora de los Alcaldes por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), i) y j) del artículo 26, los Alcaldes serán competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y estableciendo la cuantía en relación al número de habitantes del municipio.

Por tanto, a diferencia de la normativa anterior en la que se atribuía una específica competencia sancionadora a los Alcaldes en virtud de la competencia material en relación a las infracciones establecidas y en razón del número de habitantes, la LOPSC, establece esta competencia sancionadora de los Alcaldes, previo cumplimiento de dos requisitos; el primero, que la infracción se cometa en un espacio público municipal o afecte a bienes de titularidad local, requisito junto al cual debe concurrir la competencia de la Alcaldía sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

Si bien el primer requisito respecto a la titularidad municipal y el carácter público del lugar de comisión de la infracción no da lugar a dudas interpretativas, el segundo, la exigencia de la competencia de acuerdo con la legislación específica no está exento de dificultad interpretativa derivada de la imprecisión y abstracción que supone.

Las competencias del municipio no se identifican plenamente con las del Alcalde, que no deja de ser un órgano necesario dentro de la organización municipal, de acuerdo con el artículo 20 de la LBRL y, como órgano municipal, ostenta unas atribuciones específicas que son las contenidas en el artículo 21 de la misma Ley, cuyo apartado n), en relación a la competencia sancionadora establece, "Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos".

Por tanto, una interpretación literal del precepto, vaciaría de contenido la capacidad sancionadora de los Alcaldes establecida en el artículo 32 LOPSC, por lo que se estima más correcta la interpretación en la que la referencia que la LOPSC hace a las competencias materiales de acuerdo con la legislación específica, la realiza a las competencias materiales del municipio, en este sentido Ayuso García[27], sin necesidad de expresa atribución de competencia sancionadora específica al Alcalde.

Aclarado este segundo requisito, de su propia aclaración surge la necesidad de precisar a que legislación específica alude la LOPSC en la que se contienen las competencias materiales del municipio.

En mi opinión y como ya se ha expuesto anteriormente, debemos acudir a la LBRL y a legislación sectorial tanto Estatal como Autonómica. El artículo 25 de la norma básica del régimen local contiene las competencias propias, en los

27 Ayuso García, Isabel Mónica. (2015). Las competencias sancionadoras de los alcaldes en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, n.º 13, Wolters Kluwer-La Ley, pp. 1555-1565

términos de la legislación del estado y las Comunidades Autónomas, además de la posibilidad de competencias delegadas y las impropias. Lo que nos otorga un modelo abierto y dependiente de la posible asunción de competencias delegadas o impropias por el municipio.

Por tanto, los Alcaldes tendrán competencia sancionadora por la comisión de alguna de las infracciones previstas en la LOPSC, cuando se den, con carácter simultáneo, dos circunstancias, que la infracción se cometa en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local y, sobre la concreta materia que contempla la infracción, el municipio tenga competencias materiales de acuerdo con la legislación Estatal y Autonómica.

Lo anterior debe armonizarse con el contenido del artículo 5 LOPSC,

"Las autoridades de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las autoridades locales ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas."

Por tanto, la LOPSC, dentro de las Autoridades y órganos competentes en seguridad ciudadana, alude a las autoridades locales y establece sus competencias, podemos considerar por tanto que, si bien, bajo el dominio de los parámetros que establezca la legislación estatal y autonómica, los municipios, a través de sus Alcaldes, desempeñan y tienen un importante marco de actuación en seguridad ciudadana.

No obstante y no profundizando en ello, por no ser el objetivo del presente trabajo, se presenta una ardua tarea, que no imposible, en el análisis pormenorizado de los artículos 35 a 37, donde se establecen las diferentes infracciones a la LOPSC, ir analizando si es competencia material del municipio de acuerdo con la legislación estatal y autonómica, incluso definiendo el margen de tipificación en Ordenanzas municipales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 140 de la LBRL, para las cuales, la LOPSC, actúa de límite negativo.

Creo, sin embargo que también las limitaciones que enmarcan el ámbito de actuación municipal en la seguridad ciudadana no pueden interpretarse sino bajo el prisma de la STC 59/85, de 6 de mayo, FJ 2º, en la que el Tribunal Constitucional recuerda, a efectos de evitar una expansión irracional de la competencia estatal que vaciaría de contenido cualquier participación de las CCAA sin Cuerpo de policía propio y, por supuesto, de los municipios, estableciendo el alto tribunal que no toda actividad destinada a la seguridad de personas y bienes, ni toda normativa destinada a conseguirla o a preservar su mantenimiento deba encuadrarse en el concepto material de seguridad pública del artículo 149.1.29.ª CE, «pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del

ordenamiento serían normas de seguridad pública y, por ende, competencia del Estado»

Sin perjuicio de lo anterior y volviendo a esa (desaprovechada) función delimitadora realizada por la LOPSC, a todas luces insuficiente y superficial –basta con ver la hercúlea labor de análisis y deslinde que lleva incorporada si pretendemos descubrir las competencias municipales, o al menos, su margen y si lo que realmente se pretende es fundamentar jurídica y sólidamente este ámbito competencial del municipio- por lo que coincido con Casino Rubio[28] en que la propia LOPSC ha eludido esa tarea frente a las posibilidades existentes, como muy bien apunta el mismo: admitiendo que la legislación local, sin perjuicio de acotaciones sectoriales y procedentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, concede fundamento y habilitación legal expresa para que los municipios actúen en virtud de la cláusula general de "policía", así como aquellas actuaciones que en materia de seguridad ciudadana sean necesarias para mantener y conservar la misma, posición refrendada por Rebollo Puig[29], al afirmar que los Ayuntamientos pueden dictar, "sin necesidad de ningún otro fundamento legal, las ordenanzas y órdenes individuales que sean necesarias para mantener y conservar el orden público".

Estimo que Rebollo Puig, afirma lo anterior sobre la convicción de que así puede ser siempre y cuando Ordenanza u Orden individual, cumpla los siguientes requisitos: no afecte a derechos fundamentales y entre en el marco de las competencias municipales desde la doble perspectiva expresada, es decir, siempre que la infracción se cometa en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local y, sobre la concreta materia que contempla la infracción el municipio tenga competencias materiales de acuerdo con la legislación Estatal y Autonómica.

En todo caso, la aprobación y entrada en vigor de la LOPSC, supuso, como hemos podido ver, la pérdida de una magnífica oportunidad de abordar y delimitar de un modo claro, el marco en el que debe desenvolverse la colaboración municipal en seguridad ciudadana. E incluso profundizó en la ya manifestada tendencia expansionista y tutora del Estado expresada anteriormente.

28 Casino Rubio, Miguel. (2015). La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos. Anuario de Derecho Municipal, n.º 9, pp. 123-141

29 Rebollo Puig, Manuel (Dir.). (2007). El artículo 84 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 2196

VI. LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN MUNICIPAL

Es tradicional en la literatura jurídica y especializada que el abordaje, de este espacio jurídico de actuación, se realice desde una única perspectiva, si bien, con dos posibilidades, una, contemplada por la disposición adicional quinta de la LOFCS, "Colaboración para la prestación de los servicios de policía local" y otra, la opción contemplada en las diferentes leyes autonómicas que se han aprobado en virtud de la competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales establecida en el artículo 148.1.22 de la CE, desarrollada en el artículo 39 de la LOFCS y que en lo que a nuestro objeto interesa es la siguiente, " la actuación supramunicipal de los Cuerpos de Policía Local, que establece la posibilidad de que cuando por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias, resulte insuficiente la plantilla de la Policía Local de algún municipio, podrá reforzarse su dotación mediante acuerdos bilaterales suscritos entre los Ayuntamientos respectivos, en orden a que sus policías locales puedan actuar en la demarcación territorial del solicitante.

Aun pareciendo similares e incluso permutables, ambas posibilidades tienen un origen y un objetivo muy distinto, de este modo, la posibilidad de la "Colaboración para la prestación de los servicios de policía local" contemplada en la disposición adicional quinta de la LOFCS parece tener su origen en la doctrina del Tribunal Constitucional que considera que la posibilidad de la creación de Cuerpos de Policía Local supramunicipales incumple el canon de constitucionalidad, de acuerdo con el contenido de la LOFCS, siendo esta posibilidad añadida a través de la modificación que en la LOFCS operó la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre.

Esta disposición adicional quinta fue desarrollada por la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Si observamos este desarrollo reglamentario de la misma, lejos de aprovechar la ocasión para suplir la falta de cobertura legal, es decir, de inclusión en la LOFCS de la reivindicación realizada durante largo tiempo por la Federación Española de Municipios y Provincias, necesaria para la constitución de mancomunidades o Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal, se convirtió en un instrumento más de tutela y control de los Cuerpos de Policía Local y su ámbito funcional y territorial por el Ministerio del Interior.

Subrayo este parecer al considerar que la Orden de Interior 2944/2010, establece una serie de requisitos o condicionantes que, a la vista de la atribución competencial sobre Policías Locales que ostentan las Comunidades Autónomas derivada del bloque conformado por la propia Constitución Española, LOFCS, LBRL y las propias Leyes autonómicas aprobadas en el ejercicio de sus competencias; hacen que, en mi opinión, se haga complejo fundamentar razonablemente que el desarrollo reglamentario y el establecimiento de la posibilidad legal de la Asociación de Municipios para la prestación del servicio de Policía Local se haya atribuido al Ministerio del Interior si no es por el ya manifestado y reiterado deseo de control y tutela del Estado sobre estos Cuerpos Municipales.

Baste ver el sometimiento al régimen de autorización previa Ministerial del acuerdo de competencias y su dictado al amparo de la competencia exclusiva del Estado recogida en el artículo 149.1.29.ª de la Constitución. No alcanzo a comprender la relación que puede tener la posibilidad de prestar servicios conjuntos de Policía Local por los municipios, los cuales ostentan esta competencia propia, con la competencia de seguridad pública del Estado.

No se crean Cuerpos de Policía Local supramunicipal ni se amplía el ámbito de competencia funcional o territorial de las Policías Locales. No se modifica característica o nota orgánica alguna, siguen desarrollando las mismas funciones y en los mismos ámbitos municipales, sin perjuicio de su extensión por adición.

En virtud del bloque competencial autonómico expuesto, parece que lo más razonable, no sólo en virtud de lo anterior, sino por razones de eficacia y proximidad, es que el desarrollo de esa disposición final quinta de la LOFCS, hubiera quedado en el ámbito legislativo y reglamentario que respecto a sus competencias sobre las Policías Locales desarrollan las CCAA.

Esta regulación autonómica disfrutaría de mayor precisión y adaptación a las necesidades reales, derivada de la proximidad y peculiaridades diferenciales de cada Comunidad Autónoma, en cuanto a la eficiencia y eficacia de la prestación conjunta de los servicios de policía local, además de contener esa tendencia expansiva y mantener la competencia exclusiva del Estado establecida en el artículo 149.1.29ª de la CE en los márgenes establecidos por el Tribunal Constitucional.

Refiriéndome ahora a la segunda posibilidad, la actuación extramunicipal de los Cuerpos de Policía Local, que establece la posibilidad de que, cuando por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias, resulte insuficiente la plantilla de la Policía Local de algún municipio, podrá reforzarse su dotación mediante acuerdos bilaterales suscritos entre los ayuntamientos respectivos, en

orden a que sus policías locales puedan actuar en la demarcación territorial del solicitante.

Posibilidad desarrollada, ahora sí, en la mayoría de las leyes autonómicas y normas reglamentarias de coordinación de policías locales, tales como la Ley 8/2013 de 12 de septiembre de Coordinación de Policía Locales de Aragón, en su título II, Capítulo 1 artículo 12 regula la actuación supramunicipal de los Cuerpos de Policía Local; el Reglamento Marco de Policías Locales de Illes Baleares, Decreto 40/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balears y se modifica el Decreto 55/2017, de 15 de diciembre, del Fondo de Seguridad Pública de las Illes Balears; Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia; Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid. Entre otras.

Esta otra opción se basa en necesidades que, de forma puntual, extraordinaria y temporal requieren de refuerzo o recuperación del servicio policial por diferentes motivos, prestando servicio policías locales de los Cuerpos de unos municipios en los de otros.

Sorprende que esta posibilidad de cooperación a través de Convenios, a diferencia de la prestación conjunta de servicios, no se someta a autorización, control y tutela del Estado, bastando con su comunicación a la autoridad estatal, a través de las Subdelegaciones del Gobierno de la Nación y, autonómica, a través del Departamento autonómico competente.

Digo bien, sorprende por cuanto se trata de la prestación del servicio de policía local y seguridad, por agentes un Cuerpo de Policía Local de un municipio en otro diferente, salvando, por tanto, el límite de territorialidad impuesto al término municipal perteneciente a cada Cuerpo y, evidentemente, a los funcionarios y funcionarias que forman parte del mismo.

No obstante, esa sorpresa inicial se diluye cuando observamos que esta cooperación, no contemplada en la LOFCS y nacida, por tanto, de las competencias autonómicas de coordinación de Policías Locales, está regulada de un modo completo por las Comunidades Autónomas y basada íntegramente en la autonomía municipal y en competencias municipales. Algo difícilmente conciliable con la exigencia de autorización previa y, por tanto, control y tutela estatal que hemos observado en la posibilidad de la agrupación de municipios para la prestación del servicio de policía local.

Con las dos posibilidades de convenios descritos no agotamos las posibilidades de colaboración y cooperación entre municipios en el ámbito de la se-

guridad ciudadana, no obstante, las posibilidades y proyección de las mismas, justifican un trabajo específico sobre el desarrollo de los mismos.

VII. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de que las conclusiones se han ido exponiendo en el desarrollo conformado por los diferentes apartados del presente trabajo, considero importante, si bien de manera sucinta, destacar aquellas que considero más importantes y que fundamentan y resultan del desarrollo del mismo.

Hemos concluido que las funciones que se atribuyen a las Policías Locales en seguridad ciudadana, no son autónomas en sentido estricto, puesto que se ejercen en un ámbito de encuentro de diferentes administraciones públicas. No obstante ello no se opone a la idea de que la policía local actúa como la policía más próxima y cercana dentro de un sistema (no) integrado de seguridad y qué dentro de ese sistema, dispone de un ámbito de autonomía de funcionamiento ligado con el ámbito de autonomía municipal reflejándose en las funciones y competencias que, el municipio despliega y ejecuta en el ámbito de la seguridad.

La normativa actual, a pesar de padecer de obsolescencia y falta de capacidad de regular con plenitud y de forma coherente el estado actual de la cuestión, no consigue opacar ni la realidad actual, ni las demandas sociales y las funciones de los diferentes actores en el ámbito de la seguridad ciudadana, no pudiendo en ningún caso excluir a las Policías Locales del ámbito de la seguridad ciudadana, negar que las policías locales tienen un rol propio y relevante dentro de la seguridad ciudadana sería admitir la tesis que niega al municipio su capacidad de ejercer funciones de protección de la seguridad ciudadana en su ámbito municipal. Tesis que se opondría a todo lo argumentado hasta el momento.

Y ciertamente, pese a no existir ninguna Ley que diseñe y establezca un sistema integral de seguridad ciudadana en España, frente a las competencias que la LOFCS atribuye a las Policías Locales, que no a los municipios, careciendo la gran mayoría de este Cuerpo Policial, es indiscutible que los municipios colaboran en el ámbito de la seguridad pública y que el elenco de títulos competenciales de los municipios es ciertamente amplio.

Pese a que la participación de los municipios en la seguridad ciudadana, o más bien, el ámbito de la seguridad municipal se difumina en una inexistente normativa de regulación de un sistema integral de seguridad pública que establezca de modo preciso y definido las competencias y funciones a las diferentes Administraciones Públicas y sus Autoridades y, por ende, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de cada una de ellas.

Pese a adolecer de una indefinición absoluta del ámbito de colaboración municipal en el mantenimiento de la seguridad ciudadana establecido por la LOFCS frente a un amplio abanico de competencias y una limitación de funciones sectorial, de carácter autonómico y estatal.

Pese a todo lo anterior, ello en ningún caso puede ni debe servir de fundamento justificativo de una inexistencia de contenido de la seguridad municipal, no obstante y por el contrario, sí fundamenta las consecuencias que de ello se derivan y que no son baladíes, comenzando por la afección que supone en la ciudadanía y, por ende, en nuestro Estado Constitucional, los desajustes y la pérdida de eficiencia de la prestación del servicio público de seguridad ciudadana.

Como anteriormente hemos expuesto, a pesar de esta indefinición del ámbito de la seguridad municipal, la realidad es obstinada y se observan realidades absolutamente diferentes, desde municipios que atendiendo a la demanda ciudadana han asumido y desarrollado extensas funciones en el ámbito de la seguridad ciudadana a municipios que se limitan a la prestación estricta de policía administrativa y de tráfico.

Estas heterogéneas realidades no se basan en los tamaños de los municipios ni en el número de las plantillas de su Cuerpos de Policía Local; podemos observar municipios de tamaño medio o pequeño, cuyas policías locales abarcan un número de servicios y funciones relacionados con la seguridad ciudadana mucho más amplio que grandes municipios o capitales de provincia.

En todo caso, aceptando la seguridad ciudadana como el servicio público destinado a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y que los actores de la seguridad ciudadana son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la seguridad municipal se realizará en todas aquellas competencias y funciones que los municipios ejerzan a través de sus Policías Locales y estén destinados a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas que residan o se encuentren en su término municipal.

Para acabar de aquilatar la anterior definición, debemos establecer los límites que implican, en primer lugar, los derechos fundamentales y, en segundo lugar, insistir en que las competencias municipales en materia de seguridad no son autónomas en sentido estricto sino que se ejercen en un sistema de coordinación operativa, coherente con el reparto constitucional de competencias en materia de seguridad pública.

Conceptualización, no negaré que, en la actualidad es frágil por su falta de cimiento jurídico sólido. Líquida y maleable, por su sometimiento a interpretación y consideración, es donde se desarrolla el concepto de la seguridad

municipal, del cual destacamos, por tanto, su carácter mudable y variable, trasladándose, como hemos visto, de modos muy diversos y heterogéneos a la realidad.

Esta volubilidad se acentúa cuando nos adentramos en Comunidades Autónomas con competencias en seguridad pública, así, la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña establece las competencias en seguridad pública de la Generalitat y crea el sistema de seguridad pública de Cataluña, destacando el papel de las autoridades y administraciones locales en las "políticas locales de seguridad y en la ejecución de las competencias que les son propias en este ámbito, sobre todo por medio de los servicios municipales y especialmente de las policías locales."

Esta línea de corresponsabilidad municipal en materia de seguridad pública, es seguida por la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de seguridad pública de Navarra, reconociendo como autoridades públicas en materia de seguridad pública a los alcaldes, atribuyéndoles incluso funciones específicas como ordenar y dirigir las actuaciones municipales en materia de seguridad, de acuerdo con el ordenamiento vigente; presidir la Junta Local de Seguridad y velar por el cumplimiento de sus acuerdos o aprobar el plan de seguridad local e informar del mismo al Pleno del Ayuntamiento, también podrán aprobar planes especiales, según aconseje la situación de seguridad del municipio. Y destacando la presidencia de las Juntas Locales de Seguridad.

No sigue la misma línea la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, en la que al referirse a los municipios mantienen su función en el «mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en esta ley, la legislación de régimen local, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, la Ley de Policía del País Vasco y la normativa vigente en materia de emergencias y protección civil, tráfico y seguridad vial, y espectáculos públicos y actividades recreativas.», haciendo recaer el protagonismo, la dirección y la responsabilidad en el Gobierno Vasco.

Los municipios gozan de competencia en el ámbito de la seguridad municipal, si bien esta competencia en relación con la autonomía municipal se ve acotada y delimitada por la legislación estatal y autonómica, en ningún caso queda vacía de contenido ni puede ser desnaturalizada o pervertida, de tal modo que la colaboración de los municipios a través de sus Policías Locales en la seguridad ciudadana quede reducida al estricto ámbito de la subordinación o mera ejecución decisiones externas de terceras Administraciones.

El municipio no puede renunciar a prestar el servicio público que garantice la seguridad ciudadana de sus vecinos, aun enfrentándose a la incuestionable in-

certidumbre y zozobra jurídica que supone la ausencia de un sistema de seguridad ciudadana integral y delimitado. Baste ver la necesidad de convenios "ad hoc" destinados a funciones de seguridad ciudadana por policías locales y el extremo grado de heterogeneidad que respecto al abanico de funciones diferencia a unas de otras, independientemente del tamaño de sus plantillas, población del municipio u otras características sociodemográficas y estando todas ellas reguladas por la misma normativa básica del Estado y CCAA.

Considero por tanto que, especialmente en los municipios del medio rural – a cuyos datos en los de menos de 20.000 habitantes, como hemos observado, ni siquiera existe acceso-, ante las, como mínimo, carencias o disfunciones que en el ámbito de la seguridad ciudadana se evidencian[30], la demanda real de la ciudadanía y una legislación a todas luces obsoleta e incapaz, salvo pequeños remiendos y la excepción de las CCAA con competencia exclusiva en seguridad; se hace absolutamente necesario el desarrollo y evolución de la competencia de la seguridad ciudadana municipal, no sólo por ser una de las necesidades básicas y esenciales para lograr una convivencia democrática y pacífica de la población asentada sobre el territorio, sino porque el ámbito de prestación está fundamentado legalmente y los municipios deben dotarse de los recursos necesarios y exigir las condiciones necesarias para su prestación.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Aguado i Cudolà, Vicenç. (2015). Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa. En Palomar Olmeda, Antonio (Dir.), *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 19-79.

Alzaga Villaamil, Óscar. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Marcial Pons.

Ayuso García, Isabel Mónica. (2015). Las competencias sancionadoras de los alcaldes en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, n.º 13, Wolters Kluwer-La Ley, pp. 1555-1565.

Barcelona Llop, Javier. (1988). Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad. Madrid: Tecnos.

30 https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/09/INFORME-ESPECIAL-DEL-JUSTICIA-SOBRE-SEGURIDAD-EN-EL-AMBITO-RURAL.pdf

Barcelona Llop, Javier. (2006). Comentario al artículo 104. En Pérez Manzano, Mercedes (coord.), Borrajo Iniesta, Ignacio, Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), Comentarios a la Constitución Española. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, p. 1704.

Carro Fernández-Valmayor, José Luis. (1990). "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública". *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, n.º 27, pp. 9-26.

Casino Rubio, Miguel. (2015). La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos. Anuario de Derecho Municipal, n.º 9, pp. 123-141.

Díez-Picazo, Luis y López Bofill, Hèctor. (2003). Policía local. En Muñoz Machado, Santiago (Coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, pp. 1539-1572.

El Justicia de Aragón. (2023). Informe especial sobre seguridad en el ámbito rural. El Justicia de Aragón, Zaragoza.

Freixes Sanjuán, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos. (1995). La configuración constitucional de la seguridad ciudadana. Revista de Estudios Políticos, n.º 87, pp. 141-162.

Huff, Darrell. (2002). *Cómo mentir con estadísticas*. Madrid: Ridendo Castigat Mores.

Izquierdo Carrasco, Manuel. (2007). Comentario a la disposición adicional décima de la Ley reguladora de las bases del régimen local. En Rebollo Puig, Manuel (Dir.) e Izquierdo Carrasco, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Izquierdo Carrasco, Manuel y Alcántara Reifs, Juan Jesús. (2017). Límites materiales y territoriales a la actuación de la policía local como policía judicial: a propósito de la STS n.º 210/2016, Sala 2.ª, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 107, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), pp. 253-272.

Izu Belloso, Miguel José. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 58, pp. 241-272.

Paricio Rallo, Eduard. (2008). La Policía Local como policía judicial. Cuadernos de Derecho Local, n.º 17, pp. 38-48.

Rebollo Puig, Manuel (Dir.). (2007). El artículo 84 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 2196.

Ridaura Martínez, M.ª Josefa. (2014). La seguridad ciudadana como función del Estado. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público, vol. 62, n.º 2, pp. 319-346.

La función pública de Tesorería en la Administración Local. La Tesorería Local, esa gran desconocida, su valor estratégico[1]

Emilio Fernández Agüero
Tesorero de la Diputación de Toledo
Doctor en Derecho
https://orcid.org/0009-0001-0891-2552

RESUMEN

La Tesorería local ha sido históricamente concebida como una función esencialmente de custodia de fondos y de despacho material de pagos. Este legado institucional ha generado confusiones persistentes, tales como que el tesorero es un mero pagador o un contable. No obstante, la Tesorería no puede reducirse a un "terminal" de la contabilidad o a ser un simple pagador de la entidad. La Tesorería debe apoyarse en la información contable como insumo para la predicción de necesidades futuras de liquidez. El marco actual —con especial impulso del Real Decreto 128/2018— reubica la Tesorería en el epicentro del área económico-financiera municipal, atribuyéndole cinco funciones capitales: custodia de fondos, realización de pagos, gestión de ingresos y cobros (fun-

1 El presente artículo es fruto de la ponencia impartida el 4 de diciembre de 2025 en la Fundación Sáinz de Varanda, dentro del Seminario de Derecho local. La transformación de una ponencia, impartida de forma presencial en el ámbito universitario, en un artículo académico plantea dificultades específicas. La exposición verbal permite apoyarse en el tono, la interacción con el público, los matices de la explicación y cierta flexibilidad argumental; en cambio, el texto académico exige mayor precisión conceptual, orden sistemático, rigor terminológico y una estructura más depurada. Lo que en la ponencia podía formularse de manera más dinámica debe convertirse después en un discurso escrito autosuficiente, coherente y verificable, capaz de sostenerse sin el apoyo de la presencia del ponente ni del contexto inmediato de la intervención. Por ello, el proceso no consiste en una simple transcripción, sino en una verdadera reelaboración del contenido para adaptarlo a las exigencias propias de la comunicación científica. Confiamos haberlo conseguido.

ción recaudatoria), planificación financiera y gestión del endeudamiento; además, se le atribuyen otras tareas concretas, como la expedición de las actas de arqueo e informes de morosidad y periodo medio de pago, lo que otorga a esta un valor estratégico. Sin embargo, la evidencia muestra un déficit de madurez en la implantación de las funciones asignadas a la Tesorería. Este artículo analiza la evolución histórica del rol tesorero, el catálogo actual de funciones, la brecha entre norma y práctica evidenciada por indicadores de desempeño organizativo, y las palancas de transformación hacia una Tesorería analítica, transversal y orientada a decisiones.

PALABRAS CLAVE

Tesorería local; RD 128/2018; planificación financiera; liquidez; valor estratégico; segregación de funciones; cuadro de mando.

ABSTRACT

Historically, the local Treasury has been conceptualized primarily as a function of fiduciary custody and the mechanical execution of payments. This institutional legacy has perpetuated misconceptions, framing the Treasurer as a mere paymaster or an adjunct to the accounting department. However, the Treasury must transcend the role of a secondary "terminal" for accounting data; it must leverage such data as a critical input for liquidity forecasting and strategic foresight. The contemporary regulatory framework—catalysed by Royal Decree 128/2018—reconfigures the Treasury as the cornerstone of municipal financial management. It prescribes five fundamental competencies: the custody of funds, the execution of payments, the management of revenue and collections (tax administration), financial planning, and debt management. Furthermore, it mandates specific technical responsibilities, including the issuance of cash-count certificates and reports regarding delinquency and average payment periods, which gives it strategic value. Despite this mandate, empirical evidence suggests a lack of maturity in the systemic integration of these functions. This article examines the historical evolution of the Treasury, the current functional taxonomy, the divergence between regulatory theory and practical application as evidenced by organizational performance indicators, and the transformative

drivers required to achieve an analytical, cross-functional, and decision-oriented Treasury model.

KEYWORDS

Local treasury; RD 128/2018; financial planning; liquidity management; strategic value; segregation of duties; balanced scorecard.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: DEL "DEPOSITARIO" AL TESORERO ESTRATÉGICO. 1. Evolución histórica de las funciones de la Tesorería local. 2. El lastre normativo. 3. Confusiones. III. FUNCIONES ACTUALES: RD 128/2018 Y REDEFINICIÓN DEL ROL. IV. LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA COMO FUNCIÓN VERTEBRADORA. V. DIAGNÓSTICO: BRECHA ENTRE ATRIBUCIONES Y REALIDAD OPERATIVA. VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS TESORERÍAS LOCALES. VII. TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO DE LA TESORERÍA. 1. Valor estratégico de la Tesorería. 2. De la Tesorería "operativa" a la Tesorería "analítica". 3. Estado de madurez y transformación. VIII. PALANCAS ORGANIZATIVAS PARA GANAR VISIBILIDAD E INFLUENCIA. IX. IMPLICACIONES PARA EL GOBIERNO ECONÓMICO DE LA ENTIDAD LOCAL. X. CONCLUSIONES. XI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Son tres los pilares sobre los que se soporta el edificio de la Administración Local española en cuanto su arquitectura institucional: la Secretaría, que ejerce las funciones de fe pública y asesoramiento jurídico preceptivo; la Intervención, cuyas funciones son la fiscalización, la llevanza de la contabilidad y la presupuestación, y la Tesorería, asociada históricamente a la custodia de fondos y al despacho de pagos.

Estos cometidos no sólo han sido atribuidos a funcionarios públicos, sino que, además, existe una reserva especial para el ejercicio de estas competencias a favor de los funcionarios *de habilitación nacional*.

Desde 1812 hasta nuestros días, la Tesorería se ha visto relegada a ocupar un lugar menos visible, pues su encuadre legal se había reducido prácticamente al pago material.

En las normas que posteriormente se indican se podrá apreciar esa inercia histórica que ha descargado en la Secretaría y en la Intervención funciones más amplias mientras ha dejado al Depositario o Tesorero postergado a una tarea meramente instrumental asociada, prácticamente, a la ejecución final del pago.

En el gráfico que se aporta en el siguiente apartado se podrá comprobar cómo durante 175 años el tesorero —bajo la denominación de "depositario"— fue concebido "exclusivamente" como un mero despachador de pagos, lastre conceptual que aún persiste. Esta herencia no es neutra y provoca, lógicamente, efectos, condicionando el diseño de procesos, la asignación de recursos, la cultura de control interno y la posibilidad o no de la capacidad de anticipación financiera de la entidad.

Frente a ese pasado, este trabajo sostiene que, en la actualidad, y debido a los últimos cambios normativos, la Tesorería local ha ganado valor hasta el punto de convertir en estratégico el ejercicio de sus funciones.

Su desempeño actual debe interpretarse como la función que convierte en liquidez el presupuesto, conectando los derechos reconocidos y las obligaciones presupuestarias con la disponibilidad real de fondos y habilitando una ejecución sostenible de los proyectos municipales.

Todo ello nos lleva, como se acreditará, a la conclusión de que la Tesorería local ha dejado de ser residual para convertirse en un centro estratégico de gestión económico-financiera.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: DEL "DEPOSITARIO" AL TESORERO ESTRATÉGICO

1. Evolución histórica de las funciones de la Tesorería Local[2]

Fuente: "Análisis histórico, presente y futuro de las funciones de las tesorerías locales" (Fernández Agüero, E., pág. 3). I Congreso virtual del Portal de Tesorería, 8 y 9 de marzo de 2021, COSITAL (Actualizado).

En el gráfico anterior puede observarse la evolución histórica de los tesoreros de la Administración Local. En él se presenta, de forma concentrada, las funciones más relevantes de un período histórico que comprendería desde 1812 hasta nuestros días.

En primer lugar, conviene señalar que el titular de la función de la Tesorería Municipal ha sido denominado de varias formas a lo largo de la historia. De 1812 a 1845 es conocido como Depositario; de 1845 a 1856 se utilizan indistintamente los términos de Mayordomo o Depositario; a partir de 1856 deja de utilizarse el de Mayordomo y se mantiene el de Depositario hasta el Real Decreto 1174/1987, que regula el régimen de los funcionarios de habilitación nacional.

2 Este tema ha sido abordado con mayor detalle en la tesis doctoral de Fernández Agüero, E. (2019), "La Tesorería local como valor estratégico al servicio de la Corporación local". Fundación COSITAL.

Desde 1987 hasta nuestros días se le conoce como Tesorero. No obstante, y para su mayor claridad y comprensión, hemos optado por marcar estas fechas como hitos temporales claves: Hasta 1812, "mayordomo". De 1812 a 1987, "depositario". De 1987 hasta nuestros días, "tesorero".

Resulta indicativo del ejercicio de las funciones que se le asignan la etimología con la que se le nombra.

Así, cuando se le denomina mayordomo es el administrador de los caudales y el encargado del gobierno económico de la hacienda; cuando se le llama depositario (el que contiene o encierra algo), es ese, precisamente, su cometido principal y relevante, pues asumía, bajo su exclusiva responsabilidad, e incluso llegando a tener que prestar fianza, la custodia de los fondos municipales; por último, con la denominación de tesorero sus funciones no se focalizan tanto en la custodia de fondos, aunque sobre ellos siempre se tenga deber de vigilancia, ni tampoco se limita a la función básica de realización de pagos, sino que el elenco de cometidos es mucho más amplio, pues también comprende la gestión de ingresos y la recaudación, la gestión del endeudamiento y la distribución en el tiempo de los fondos para hacer frente a las obligaciones de la Corporación, es decir, la planificación y gestión financiera, en definitiva.

Antes de 1812 nos encontramos con los concejos, que era como se denominaba a los ayuntamientos en la Edad Media. Estos concejos disponían de un importante patrimonio, propiedades conocidas como bienes de propios, que era generador de unas rentas de tal magnitud que proporcionaban suficientes recursos para financiar los gastos de los municipios; la existencia de esta riqueza perteneciente a los vecinos de la ciudad imponía la necesidad de que su administración fuera encargada a una persona: el Mayordomo del Concejo. Él era el responsable de la Hacienda Municipal, incluyendo las funciones de recaudación, depósito y pagaduría[3]; era, por lo tanto, el encargado de la gestión económica.

En la Constitución de 1812 el "Mayordomo" pasa a denominarse "Depositario". Así se le menciona en los artículos 321 y 335; el primero trata de esta figura en los ayuntamientos, y el segundo, en las diputaciones. Es importantísima la mención en esta Constitución de 1812 de la figura del Depositario, pues es el mayor reconocimiento que ha alcanzado esta figura al ser aludido expresamente en la norma que ocupa la cúspide del ordenamiento jurídico. No se ha vuelto a

3 Dodero Jordán, Adolfo. Tesis doctoral inédita "Evolución de las estructuras contables en las administraciones municipales". 1999. Depositada en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad San Pablo (CEU).

encontrar tal mención en ninguna Constitución posterior, por lo que este es un precedente relevante y único.

En cuanto a las facultades que esta Constitución confiere al Depositario en los ayuntamientos, el artículo 321 le atribuye "La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos", o, al menos, esa es la interpretación que creemos más apropiada por la ubicación del texto. Parece que al puesto de Depositario le depara una extensa competencia, nada menos que la administración e inversión de los caudales de propios (que son las rentas que generan los bienes municipales) y los arbitrios (que son las exacciones que cobran los ayuntamientos); vasta atribución si tenemos en cuenta que estas eran, en aquella época, las dos fuentes de ingresos, ergo va a ser el gestor de todos los fondos que entren en el Ayuntamiento.

Pero la realidad fue bien distinta. Con el paso del tiempo sus funciones fueron decreciendo hasta llegar a ser meros custodios y despachadores de pago.

En primer lugar, fueron muy pocos los años en los que estuvo vigente la Constitución de 1812, ya que Fernando VII, a quien Napoleón restableció en el trono, la derogó al regresar a España mediante el Real Decreto de 4 de mayo de 1814, implantando el absolutismo durante seis años. Volvió a estar vigente desde 1820, tras el pronunciamiento de Riego, momento en el que el Rey se vio obligado a jurar la Constitución de 1812. Desde 1820 hasta 1823 transcurrió el período denominado el Trienio Liberal. No obstante, la corta vida de esta Constitución supuso una ruptura con el Antiguo Régimen y un cambio de paradigma en la concepción de la administración en todos sus sentidos (Chicano Jávega, pág. 5).

En segundo lugar, la desamortización priva de bienes propios a los Ayuntamientos, al desaparecer las rentas provenientes de dichos bienes y, en consecuencia, la inversión y administración que se hacía de estos fondos, todo lo cual ocasiona que el Depositario se convierta en mero custodio y despachador de pagos.

Nieto García sostiene que influyen como causa de la decadencia de los depositarios "… la ruina patrimonial de los municipios (provocada, fundamentalmente, por la desamortización) y el acelerado proceso de descentralización estatal, pues rompen el modelo al introducir en él una pieza procedente de la Hacienda pública —el Contador— que trasplanta violentamente a la Administración municipal los principios organizativos propios de la Administración del Estado" (1987, pág. 180).

Aunque dicho autor mantiene que con las consecuencias de la desamortización se eclipsa la figura del Depositario, no consideramos que esta sea la causa

principal y única de su empequeñecimiento, pues podemos observar que sus atribuciones han ido menguando antes de que se produjeran los efectos de la desamortización de Madoz, que es la que afecta fundamentalmente a los bienes de los ayuntamientos.

Ineludiblemente esta tiene su importancia, si bien estimamos que la medida que más influye en el sucesivo apagamiento del Depositario es la aparición de la figura del Interventor y la progresiva atribución a este de los cometidos que venían ejerciendo tanto el Secretario como el Depositario. Sin duda es la simbiosis de estas dos circunstancias lo que determina el desvanecimiento de los depositarios durante un largo período:

Queda por tanto el Depositario ejerciendo las únicas funciones de custodia de fondos y realización de pagos.

Y desde 1823 hasta 1952, fecha en la que se aprueba la regulación (conjunta) del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local, la figura del Depositario municipal se ha conservado con un papel reducidísimo.

Es en 1952, con el Decreto de 30 de mayo de 1952, que aprobó el Reglamento de Funcionarios de Administración Local (RFAL), cuando emerge una detallada y minuciosa relación de cometidos, con carácter también didáctico y recopilatorio, que posteriormente se retoma con una segunda regulación conjunta de los tres cuerpos mediante el RD 1174/1987 (Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional).

La posterior Ley 39/1988 de Haciendas Locales solo menciona las funciones esenciales de la Tesorería, propia de una norma de este rango, que genera ciertas confusiones y dudas al contrastar su contenido con lo dispuesto en el RD 1174/1987. Fue preciso realizar una continua exégesis para resolver las controversias y distinguir hasta dónde alcanza la frontera de competencias de la Tesorería municipal.

Por último, y como norma más reciente ordenadora de las funciones de los habilitados, y, especialmente, de los tesoreros locales, se aprueba el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Esta es la tercera y última ordenación conjunta de estos empleados públicos.

Este texto normativo vuelve a aportar una relación detallada, minuciosa y completa de los cometidos y atribuciones que, de facto, se venían ejerciendo por los tesoreros, recuperando parte del papel que antaño tuvieron en cuanto a la relevancia de su gestión.

Se citan atribuciones claras que nadie cuestiona, como la custodia de fondos, su centralización, la realización de cobros y pagos, la Jefatura de los Servicios de recaudación, la expedición de las providencias de apremio… También aclara algunas que se encontraban dudosas, como la suscripción de las actas de arqueo y la resolución de los recursos contra las providencias de apremio. Remarca, por otra parte, algunas funciones esenciales que siempre han sido poco ejercidas y llevadas escasamente a la práctica, aún a pesar del gran valor que aportan, como es la planificación financiera, consistente en distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones de la Entidad, básica en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y, por último, asigna otras nuevas, que en su mayoría ya se venían ejerciendo, sobre todo porque al Interventor municipal le está vetada la participación en cualquier ámbito de gestión, por lo que se produce un desplazamiento y asignación de estos cometidos al Tesorero, al que se atribuye la dirección de los servicios de gestión financiera, el endeudamiento, la jefatura de los servicios de gestión de ingresos y el impulso y dirección de los procedimientos de gestión de los mismos.

El tesorero se convierte en pieza clave en el tablero del área económica de los ayuntamientos, adquiriendo valor estratégico el desempeño de sus funciones.

2. El lastre normativo

Este escaso desempeño en el ejercicio de funciones por parte del Tesorero municipal puede verse reflejado en las normas que desde 1812 hasta 1952 se han dictado.

Desde mediados del siglo XIX, la gestión económica de los ayuntamientos empezó a organizarse alrededor de una idea muy sencilla: el dinero público no podía entrar ni salir de la caja municipal sin control, sin constancia escrita y sin la intervención de distintos responsables. En los primeros años, el Secretario tenía un papel muy destacado, pues no solo daba forma documental a las decisiones municipales, sino que también intervenía en los libramientos y órdenes mediante los cuales el Alcalde disponía que el Depositario recibiera o pagara cantidades. La Secretaría llevaba la cuenta de los ingresos y gastos del presupuesto municipal y dejaba constancia de las cantidades que entraban en la Depositaría.

Con el paso del tiempo, esa organización fue ganando precisión. El Depositario aparecía como la persona encargada de custodiar los fondos, pero no podía pagar libremente. Para que un pago pudiera realizarse era necesario que existiera una orden formal, expedida por la autoridad competente, intervenida o visada por quien tenía atribuida la función de control económico, y debidamente documentada. Así se fue consolidando una separación básica de funcio-

nes: quien ordenaba el pago no era quien custodiaba materialmente los fondos, y quien controlaba la regularidad del gasto tampoco era quien ejecutaba físicamente el movimiento del dinero.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX adquirió especial importancia la figura del Contador de fondos municipales. Su función no se limitaba a llevar cuentas. También debía preparar los documentos de ingreso, redactar los libramientos de pago, comprobar los justificantes, advertir cuando un pago no tuviera cobertura presupuestaria y comunicar diariamente al Alcalde el movimiento de fondos. Además, podía proponer medidas para mejorar la recaudación municipal o introducir economías sin perjudicar los servicios públicos. Es decir, ya se intuía una función económica más amplia, vinculada no solo al registro, sino también al control, al asesoramiento y a la buena gestión de los recursos municipales.

Más adelante, muchas de esas funciones fueron concentrándose en la Intervención. El Interventor pasó a ocupar una posición central en la preparación de documentos de ingreso y pago, en la toma de razón de las operaciones y en el control previo de la salida de fondos. La Depositaría, por su parte, continuó vinculada al manejo y custodia del dinero y de los valores de la entidad. El esquema era claro: la Tesorería o Depositaría guardaba y manejaba los fondos, pero los pagos e ingresos debían estar respaldados por documentos formales y por la intervención de los órganos de control correspondientes.

Esta evolución histórica muestra que la Hacienda local fue construyendo poco a poco un sistema de garantías. Cada entrada y cada salida de fondos debía estar justificada, autorizada y registrada. No se trataba únicamente de pagar o cobrar, sino de asegurar que el dinero público se moviera con orden, legalidad y responsabilidad. De ahí que la función económica municipal haya descansado tradicionalmente sobre varias piezas conectadas entre sí: la autoridad que ordena, el órgano que controla, el responsable que custodia los fondos y los documentos que dejan constancia de cada operación.

Finalmente, la normativa de mediados del siglo XX terminó de perfilar esa distribución de papeles. El Interventor aparece como asesor económico-financiero de la Corporación y como responsable de funciones vinculadas al presupuesto, los mandamientos de ingreso y los mandamientos de pago. El Depositario, en cambio, queda asociado exclusivamente al manejo y custodia de los fondos y valores, así como a la jefatura de los servicios de recaudación.

En conjunto, todo este recorrido permite entender cómo se fue formando la estructura clásica de la gestión económica local: una Tesorería encargada de los fondos, una Intervención orientada al control y asesoramiento económico, y

una exigencia constante de documentación, autorización y responsabilidad en el uso del dinero público.

En nota a pie de página[4] traemos a colación algunos preceptos extraídos de normas comprendidas entre los años 1840 y 1952. En ellos, como podrá apre-

4 **Años 1840-1843.** Ley de organización y atribuciones de ayuntamientos de 1840/1843. Esta Ley se sancionó en Barcelona, el 14 de julio de 1840, durante el reinado de Isabel, pero no entró en vigor por así disponerlo un decreto de la Regencia provisional. Años más tarde, mediante Real Decreto de fecha 30 de diciembre de 1843, S.M. manda publicar dicha Ley con las modificaciones contenidas en este Real Decreto, que ve la luz en la *Gaceta de Madrid* el 31 de diciembre de 1843:
Artículo 86. Corresponde al secretario:
2º- Firmar […] los libramientos y órdenes que expida el alcalde, para que el depositario de los fondos del común reciba o pague alguna cantidad.
Año 1845. Instrucción de 20 de noviembre de 1845 aprobada por la Real Orden de 28 de enero de 1846, para los alcaldes y depositarios o mayordomos de los ayuntamientos en la ordenación de sus respectivas cuentas, y reglas a que se sujetarán las secretarías de dichas corporaciones al intervenir los ingresos y gastos del presupuesto:
18. La Secretaría llevará la cuenta y razón a los ingresos y a los gastos del presupuesto municipal.
19. Extenderá, con arreglo a los modelos números 9 y 10 las cartas de pago y cargareme de todas las cantidades que ingresen en la Depositaría, tomando razón de dichos documentos…
Año 1856. Ley de Organización y Administración Municipal de 5 de julio de 1856:
Artículo 225. El Depositario no satisfará libramiento alguno que no sea expedido y firmado por el Alcalde ordenador, intervenido bajo su firma por el regidor a quien se cometa este cargo, y autorizado por el secretario.
Año 1865. Ley de 20 de septiembre de 1865 de Presupuestos y Contabilidad Provincial:
Artículo 41. El Depositario no hará pago alguno sino en virtud de libramiento expedido por el Gobernador e intervenido por el Contador.
Año 1897. Real Decreto de 18 de mayo de 1897 por el que se aprueba el Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales:
Artículo 17. Las obligaciones del Contador de fondos municipales son:
3ª. Extender los cargaremes de las cantidades que ingresen en la Caja...
4º.Redactar los libramientos de todos los pagos que hayan de ejecutarse y presentarlos a la firma del alcalde, previo examen de los justificantes...
13ª. Pasar diariamente al Alcalde nota del movimiento de fondos.
15ª. Evacuar cuantos informes y servicios relacionados con la Hacienda municipal le encomienden el Alcalde y el Ayuntamiento, el Contador de fondos provinciales y el Gobernador Civil de la provincia.
Artículo 18. Compete al Contador de fondos municipales [...] proponer al Alcalde y Ayuntamiento las medidas oportunas para aumentar la recaudación de las rentas, bienes, arbitrios y demás ingresos del Municipio, y las economías que puedan introducirse sin perjudicar los servicios...
Año 1900. Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 que aprueba los Reglamentos de Secretarios de las Diputaciones provinciales y de Contadores de fondos provinciales y municipales.
Artículo 50. Las obligaciones del Contador de fondos municipales son:

ciarse, se reduce al Tesorero (denominado Depositario en aquellas fechas) a una mera función de custodia de fondos y realización de pagos.

.....

3.º Extender los cargaremes de las cantidades que ingresen en la caja...
4.º Redactar todos los libramientos de todos los pagos que hayan de ejecutarse y presentarlos a la firma del Alcalde, previo examen de los justificantes, negándose a la autorización de todo pago que no tenga consignación en el presupuesto, o se oponga a instrucciones o disposiciones de la superioridad.
13.º Pasar diariamente al Alcalde nota del movimiento de fondos.
Año 1924. Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924:
Artículo 243. Serán funciones del Interventor: […]
C) Extender los cargaremes de las cantidades que ingresen en la Caja y redactar los libramientos de todos los pagos que hayan de efectuarse, presentándolos a la firma del Alcalde, previo examen de los justificantes...
Artículo 566. La Depositaría podrá estar a cargo de un Concejal o delegarse en un Cajero, que prestará fianza suficiente.
No se podrá efectuar pago alguno sino mediante el oportuno mandamiento expedido por el Ordenador y visado por el Interventor. Este documento quedará como justificante en la Depositaría.
Tampoco podrá ingresar cantidad alguna en la Caja del Ayuntamiento, sin que el Depositario expida recibo por duplicado, uno de cuyos ejemplares se conservará en Intervención.
Año 1924. Real Decreto de 23 agosto de 1924, Reglamento de la Hacienda municipal:
Artículo 85. Para que la Depositaría pueda efectuar cualquier pago o dar salida a los fondos de la Caja municipal, aunque sea en el concepto de formalización de operaciones de Tesorería, se precisa la existencia del oportuno mandamiento, expedido por el Ordenador, con la toma de razón del Interventor…
Año 1925. Estatuto provincial aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925:
Artículo 149. Serán funciones del Interventor: […]
3.ª Extender los cargaremes de las cantidades que ingresen en Caja y los libramientos de todos los pagos que hayan de efectuarse, presentándolos a la firma del Presidente, previo examen de los justificantes.
Artículo 277. […] El Depositario no hará pagos sino en virtud de mandamiento autorizado por el Ordenador y visado por el Interventor, y efectuará los ingresos mediante la presentación de los oportunos cargaremes, extendidos y firmados por el Interventor.
Año 1946. Decreto de 25 enero 1946, regula provisionalmente las Haciendas Locales.
Art. 259. 1. No se podrá efectuar por la Depositaría pago alguno o dar salida a los fondos o valores, aunque sea en concepto de formalización de operaciones de Tesorería, sino mediante el oportuno mandamiento, expedido por el Ordenador y visado por el Interventor.
Art. 318. 1. No se podrá efectuar ninguna entrada de fondos de presupuestos, o de valores independientes o auxiliares, sino mediante la expedición por el Interventor, del correspondiente mandamiento con la debida aplicación...
Año 1950. Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945:
Artículo 344.1.Los Interventores de Fondos de Administración Local asesorarán a las Corporaciones respectivas en materia económica y financiera...
Año 1952. Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración Local.

Esta normativa supone un lastre para la percepción actual de las funciones del Tesorero. Han sido muchos los años en los que el Depositario/Tesorero ha ejercido cometidos residuales, y de ahí que la visión que se tenga de su desempeño sea muy limitada.

El Tesorero, conforme se ha expuesto, ha sido como un apéndice del Interventor o, a veces, del Secretario. Sus funciones eran prácticamente secundarias, sin aportar valor añadido a la organización, pues se limitaban a la custodia de fondos (aunque este cometido llegó a ser muy relevante, sobre todo en el período en el que no existían entidades financieras[5]), y a la materialización del pago.

Pero incluso en la realización de los pagos su participación se limitaba a ser un mero despachador de estos, ejecutando aquellos sobre los que recibía mandamiento, debidamente expedido y firmado por el Alcalde y autorizado por el Interventor, y en algunos momentos el Secretario. Se limitaba a pagar aquello que le ordenaban, sin cuestionar su ejecución.

En cuanto a la gestión de cobro, debe recordarse que, como puede verse en los preceptos transcritos a pie de página, para que entrara cualquier dinero en las arcas municipales era requisito previo que se hubiera expedido el oportuno cargareme. Mediante este documento se dejaba constancia formal de que una cantidad de dinero debía ingresar, o había ingresado, en la Caja o Depositaría municipal. Dicho de forma sencilla: era el documento que "cargaba" al Depositario con una cantidad. Es decir, servía para acreditar que determinado dinero entraba en la caja municipal y que, desde ese momento, el Depositario quedaba responsable de su custodia. Por eso aparece asociado a los ingresos, igual que el libramiento o mandamiento de pago aparece asociado a las salidas de fondos.

.....

Artículo 159. Como asesor de la Corporación en materia económica financiera corresponderán al Interventor las siguientes funciones:

1. Formar el anteproyecto general de presupuesto y asistir, con el Secretario, a la Presidencia en la redacción del proyecto...
3. Expedir los mandamientos de ingreso de todas las cantidades que hayan de tener entrada en caja; redactar los de pago de cuantos hayan de efectuarse...

Artículo 172

1. El Depositario asumirá el manejo y custodia de los fondos y valores de la entidad, así como la jefatura de los servicios de recaudación, con el carácter de Jefe de dependencia.

5 El Estatuto municipal aprobado el 8 de marzo de 1924, en su artículo 565, menciona por primera vez la posibilidad de que los fondos municipales puedan estar en bancos o sociedades de crédito.

Normalmente antes de que una cantidad entrara en la Depositaría debía existir el correspondiente cargareme, extendido por la Secretaría, el Contador o el Interventor, según la época en la que nos encontráramos. Ese documento permitía identificar el importe, el concepto del ingreso y su aplicación contable, y servía como soporte para que el Depositario recibiera los fondos y quedara obligado a responder de ellos.

En la actualidad, con el funcionamiento del sistema tributario moderno, resultaría difícilmente concebible mantener una figura documental como el antiguo cargareme en los mismos términos en que existía en la contabilidad local tradicional. Hoy, muchos ingresos públicos se producen a través de autoliquidaciones, liquidaciones tributarias informatizadas, ingresos bancarios, pasarelas de pago, ficheros normalizados y aplicaciones contables integradas. El ingreso ya no se articula como una entrada física de fondos en una Caja municipal que deba documentarse previamente mediante un cargareme, sino como una operación trazable dentro de un sistema electrónico que identifica al obligado, el concepto, el importe, la fecha, la cuenta de ingreso y su posterior aplicación contable.

Por tanto, aquella figura debe entenderse como propia de una organización administrativa y contable ya superada, basada en la caja física, la intervención documental previa y la responsabilidad directa del Depositario sobre los fondos recibidos.

Este patrón histórico genera una cultura donde la Tesorería se entiende como "último eslabón" mecánico en la entrada y salida de fondos, con baja densidad analítica.

3. Confusiones

El Tesorero —figura históricamente conocida como Depositario— no puede entenderse como un simple ejecutor material de pagos, aunque durante casi 175 años esa haya sido, en buena medida, la visión predominante de su función. Esta concepción tradicional continúa muy arraigada y será necesario un esfuerzo sostenido para dejarla atrás definitivamente.

El Tesorero tampoco es un contable. La Tesorería local no es un terminal de la contabilidad de la Entidad ni de la del banco. La contabilidad registra los hechos económico-financieros que tienen lugar, por lo que constituye una fuente de información útil para la predicción futura de las previsiones de tesorería, pero no sustituye a la función tesorera.

Del mismo modo, tampoco debe confundirse al Tesorero con un mero cajero, con un gestor bancario interno o con un simple tramitador de transferen-

cias. La Tesorería no se limita a ordenar movimientos en cuentas corrientes, comprobar saldos o remitir ficheros de pago a las entidades financieras. Esas tareas forman parte de su actividad ordinaria, pero no agotan su contenido. La función tesorera exige una visión más amplia: conocer la posición de liquidez de la entidad, anticipar necesidades futuras, ordenar temporalmente los pagos, coordinar ingresos y salidas de fondos y valorar los riesgos que pueden afectar a la estabilidad financiera municipal.

También debe evitarse identificar al Tesorero exclusivamente con la función recaudatoria. Aunque la recaudación forme parte esencial de la Tesorería local, especialmente en lo relativo a la gestión de cobros y al seguimiento de los ingresos públicos, la función tesorera va más allá de cobrar deudas o controlar expedientes recaudatorios. Su papel consiste en integrar esa información dentro de una estrategia global de liquidez, de forma que los ingresos previstos y efectivos puedan ponerse en relación con las obligaciones de pago presentes y futuras.

Esta distinción es esencial para el control interno: la contabilidad busca representación fiel de la situación económico-financiera mediante su registro y rendición, mientras que la Tesorería debe dirigir la gestión de liquidez (anticipación, calendarización, optimización) sin confundir registro con gestión.

En definitiva, el Tesorero no es solo quien paga, ni quien contabiliza, ni quien custodia fondos, ni quien recauda: es el responsable de convertir toda esa información en una gestión ordenada, segura y previsora de los recursos líquidos de la Entidad.

III. FUNCIONES ACTUALES: RD 128/2018 Y REDEFINICIÓN DEL ROL

Como puede apreciarse en el cuadro publicado en el apartado II.1. Evolución histórica de las funciones de la Tesorería local, hasta la fecha se han aprobado tres reglamentos reguladores de los Interventores, Tesoreros y Secretarios, como funcionarios de habilitación nacional: El primero se produce en el año 1952. Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración Local[6]. El segundo en el año 1987. Real Decreto

6 Se regula, por primera vez, el régimen jurídico de los Cuerpos Nacionales, naturaleza que habían adquirido por la Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935, desarrollada por la Ley Municipal de 31 de octubre de ese mismo año. Posteriormente, el Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, menciona en su artículo 322 que los secretarios, interventores y de-

1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional[7]. Y el tercero, que actualmente se encuentra vigente, en el año 2018. Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Este último, el RD 128/2018, potencia las funciones de la Tesorería y sitúa a esta en el epicentro del área económica de la corporación como centro estratégico de gestión económico-financiera. En ese encuadre podemos destacar estas cinco funciones capitales:

1. Custodia de fondos, valores y efectos.
2. Realización de pagos.
3. Gestión de ingresos y cobros (función recaudatoria).
4. Planificación financiera.
5. Gestión del endeudamiento.

Ha sido mucho lo que ya se ha escrito sobre las funciones actuales del Tesorero local, por lo que se van a describir de forma breve.

Arrastramos las dos funciones clásicas por antonomasia: la custodia de fondos y la realización de pagos. Podemos afirmar que la función de custodia de fondos, valores y efectos del Tesorero consiste en gestionar, proteger y asegurar la liquidez de la entidad local. Esto implica centralizar todos los fondos, realizar cobros y pagos, organizar los depósitos bancarios, gestionar las cuentas y asegurar que los recursos financieros estén disponibles para las obligaciones de la corporación.

En cuanto a la realización de pagos, se encarga de gestionar y ejecutar la salida de fondos de la entidad para cumplir con sus obligaciones financieras, tales como nóminas, proveedores y deuda, respetando el principio de unidad de caja y las prioridades legales.

Y a esas dos funciones básicas se les han añadido estas nuevas. Sobre la gestión de ingresos diríamos que consiste en señalar las directrices a todas las uni-

positarios de la Administración Local (que ya sí se incluyen) se constituyen en Cuerpos de carácter nacional.

7 Desaparecen los Cuerpos nacionales que se crearan por la Ley de Bases de régimen local de 10 de julio de 1935, atribuyéndose a este colectivo la calificación de Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, FHN. Además, se muta la denominación de *Depositario* a la de *Tesorero*.

dades de ingresos municipales para la correcta aplicación de los procedimientos de aplicación de los tributos, para que la recaudación, cuya responsabilidad es máxima al dictar la providencia de apremio, se realice conforme a la Ley y el respeto al procedimiento. Esta función es clave para allegar fondos a las arcas municipales y garantizar la liquidez necesaria para el funcionamiento de los servicios públicos.

La gestión del endeudamiento consiste en acudir a fuentes de financiación externa, normalmente entidades financieras, que permitan la ejecución de los proyectos de la corporación, cumpliendo con la normativa legal vigente para asegurar la sostenibilidad financiera de esta.

Por último, la función del Tesorero local en cuanto a la gestión financiera podríamos decir que radica en planificar los recursos económicos de la Administración Local, asegurando la liquidez necesaria para el funcionamiento operativo diario y proyectando la viabilidad financiera a medio y largo plazo.

Consideramos que la descripción del ejercicio de esta función se encuentra muy bien reflejada en el artículo 5.1.b).1º del RD. 128/2018, en donde, al hablar de la función de tesorería, explica que comprende:

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

Aparte de las cinco funciones señaladas, existen otros cometidos concretos atribuidos a la figura del Tesorero a los que no denominamos funciones, sino tareas o cometidos específicos, como la suscripción de las actas de arqueo y la emisión de los Informes de morosidad y Periodo Medio de Pago (conocido como PMP).

Establecemos esta distinción porque consideramos que no son lo mismo. La diferencia entre ejercer una función y desempeñar tareas o cometidos concretos es fundamental en el ámbito jurídico-administrativo y organizativo. Se trata de dos niveles distintos de actuación: uno institucional o competencial y otro operativo o material. Estimamos que el ejercicio de una función es una actividad pública atribuida por una norma a un órgano para cumplir un fin determinado, mientras que el desempeño de tareas o cometidos concretos son actuaciones materiales o actividades específicas que se realizan para ejecutar una función.

La consecuencia institucional de lo hasta aquí expuesto es explícita: el Tesorero ha cambiado de rol, se ha convertido en una figura estratégica en el área económico-financiera de la entidad local, lo que le convierte en un gestor económico-financiero o cash management público, es decir, el gestor profesional de la liquidez disponible en una administración pública (las entidades locales en nuestro caso), con un conjunto de competencias tales como previsión y control de caja, gestión de saldos y excedentes, planificación de flujos, optimización de costes financieros, y gestión de riesgo de liquidez y contraparte.

IV. LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA COMO FUNCIÓN VERTEBRADORA

Una contribución conceptual clave es la elevación de la planificación financiera a "piedra angular" de la Tesorería Local, sobre la que deberían sustentarse el resto de funciones. Esto implica un giro desde la tesorería reactiva (centrada en trámites) a una tesorería proactiva, capaz de anticipar tensiones de liquidez, simular escenarios, gestionar riesgos, negociar con entidades financieras, y optimizar excedentes temporales.

La definición operativa ofrecida refuerza esta visión: la Tesorería será, por lo tanto, la encargada de planificar la proyección financiera de flujos de entradas y salidas, y de realizar una gestión integral de ingresos para atender puntualmente los pagos que generan las áreas de la entidad con las que debe mantener información constante y fluida para garantizar la sostenibilidad financiera de los proyectos.

En términos de gestión, el perfil de la Tesorería que se describe comprende, en primer lugar, analizar la información, tanto bancaria como contable (lo cual no significa necesariamente que tenga que llevar la contabilidad municipal), además de otra información complementaria para llevar a cabo la función más relevante: poder prever y anticipar la evolución futura de flujos monetarios. De esta forma, estimando la liquidez futura, se pueden valorar alternativas y simular escenarios, gestionando riesgos y pudiendo acudir a financiación externa con entidades financieras, negociando con estas, de tal forma que se consiga la optimización de recursos.

Esta concepción exige que la Tesorería deje de actuar únicamente como una unidad de ejecución final del gasto y pase a ocupar una posición transversal dentro de la organización. Para ello, resulta imprescindible que disponga de información actualizada de las áreas gestoras, de recaudación, contabilidad, contratación y endeudamiento. Solo con esa visión conjunta puede anticipar si los

compromisos asumidos por la entidad son compatibles con los recursos disponibles, evitando decisiones fragmentadas que puedan generar tensiones financieras futuras.

Asimismo, esta función planificadora permite que la Tesorería aporte valor añadido a la toma de decisiones públicas. No se limita a comprobar si existe saldo en un momento determinado, sino que ayuda a valorar la oportunidad, el ritmo y la viabilidad financiera de las actuaciones municipales. En este sentido, una Tesorería bien organizada contribuye a mejorar la solvencia de la entidad, reducir costes financieros, ordenar prioridades de pago y reforzar la sostenibilidad económica de los servicios y proyectos públicos.

V. DIAGNÓSTICO: BRECHA ENTRE ATRIBUCIONES Y REALIDAD OPERATIVA

Los datos que ahora se facilitan se han obtenido de la encuesta que obra publicada en la tesis doctoral de Fernández Agüero, E. (2019). *La Tesorería local como valor estratégico al servicio de la Corporación local*. Fundación COSITAL.

Dicha encuesta, que cumplía los requisitos de verificabilidad, se integraba en un estudio empírico de las Tesorerías locales, y pretendía conocer su realidad formulando una serie de preguntas con el fin de analizar diferentes aspectos de su funcionamiento que iban desde las características del propio puesto de trabajo de Tesorero, la organización del servicio, su dotación de efectivos, hasta el examen del desempeño de las múltiples funciones de la Tesorería y la forma en la que estas se ejercían.

La Ficha técnica de la encuesta era:

- Tema: Situación de las tesorerías de las entidades locales.
- Instrumento: formulario de encuesta *on line*.
- Ámbito: nacional.
- Perfil de la persona: empleado/a que desempeña el puesto de Tesorero de la Entidad Local.
- Procedimiento de muestreo y de selección de los encuestados: muestreo de conveniencia y mediante invitación.
- Tamaño población: 8176 Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos españoles.

- Tamaño de la muestra: 550
- Error muestral: ± 4,12 %, para un nivel de confianza: del 95,5%.
- Fecha de realización y duración de la recogida de datos: 93 días, desde el 24/07/2017 hasta el 24/10/2017.
- Autores de la encuesta: Emilio Fernández Agüero y Montserrat Valentina González Úbeda.

Las preguntas que se formularon fueron 98. La encuesta puso de manifiesto que los propios tesoreros desconocían el alcance de sus funciones y, en consecuencia, el ejercicio que se debía hacer de estas. De ahí que en la ponencia se abordara este tema: ¿Ejercen los tesoreros locales las funciones que la norma les atribuye?, y se aportaran los resultados que de la encuesta mencionada se habían obtenido:

- Sólo un 63 % de las Tesorerías suelen expedir las órdenes de pago.
- El 13 % de las Tesorerías no se encargan de la custodia de los avales.
- El 73 % de las Tesorerías no tiene aprobado un Plan de Disposición de Fondos.
- El 80 % de las Tesorerías no tiene aprobado un Plan de Tesorería.
- El 58 % de las Tesorerías no utiliza el Presupuesto de Tesorería para hacer previsiones.
- El 52 % de las Tesorerías no gestiona la colocación de los excedentes temporales de liquidez.
- El 74 % de las Tesorerías no dispone de aplicación específica para su gestión
- El 76 % de las Tesorerías no dispone de manuales o normas de gestión.
- El 57 % de las Tesorerías no tramita los expedientes de endeudamiento a largo plazo.
- El 50 % de las Tesorerías no tramita los expedientes de endeudamiento a corto plazo.
- El 91 % de las Tesorerías no tiene objetivos marcados ni cuadro de mandos.

El diagnóstico de situación que se deduce de este conjunto de indicadores porcentuales es que existe un déficit de implantación en el ejercicio de las funciones de la Tesorería Local[8].

La información global que se extraía de la encuesta era:

1º. Que la Tesorería es incompatible con la función de Secretaría e Intervención y debe ser revalorizada, organizada y dotada de medios.

2º. Que la Tesorería tiene escasa relevancia dentro de la organización, bien por el tamaño de la entidad o por invisibilidad y por las limitaciones a las que se ve sometida la mayoría de las veces, lo cual está impidiendo su potencial desarrollo y transformación hacia una Tesorería más analítica y estratégica.

3º. La encuesta nos indica que no se ejercen en toda su extensión muchas de las funciones que competen a la Tesorería, como, por ejemplo, la propuesta de expedición de las órdenes de pago, función básica y esencial que solo alcanza el 63 % de los ayuntamientos.

4º. Se carece no solo de los necesarios medios personales y de una organización administrativa básica debidamente estructurada, sino también de procedimientos y procesos claros y tasados que se hayan volcado a manuales.

5º. La planificación financiera prácticamente no existe, y las herramientas de las que esta dispone, Presupuesto de Tesorería, Plan de Disposición de Fondos y Plan de Tesorería, no se utilizan, con lo que difícilmente pueden anticiparse situaciones futuras adversas.

6º. La posición contable de los saldos bancarios no se lleva al día, por lo que falla el pilar básico o punto de arranque para una gestión eficaz de tesorería, que, además, carece de medidores y cuadro de mando.

Todo esto, unido a la ausencia de ERP[9], el cual se sustituye parcialmente por hojas de cálculo, muestra un panorama lleno de oportunidades de mejora donde probablemente el nuevo RD 128/2018 y su atribución detallada de competencias a la Tesorería supongan un avance significativo.

8 Estos porcentajes deben leerse como *indicadores de madurez organizativa*, no como evaluación de desempeño individual del tesorero. Existen, como se exponen en los apartados siguientes, limitaciones estructurales, como falta de recursos humanos, organización, ausencia de herramientas, etc.

9 Un ERP (*Enterprise Resource Planning* o Planificación de Recursos Empresariales) es un sistema de software integral que centraliza, automatiza y gestiona las actividades diarias de una empresa —como contabilidad, inventario, producción, RR.HH. y ventas— en una sola base de datos. En el caso que nos ocupa nos referimos al ERP de Tesorería local.

VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS TESORERÍAS LOCALES

Después de lo que llevamos expuesto, podríamos afirmar que la situación actual de las Tesorerías locales se condensa en este listado:

1. La Tesorería es una de las áreas más desconocidas de los Ayuntamientos, creyéndose que se reduce a ser un mero despachador de pagos.
2. La Tesorería tiene escasa relevancia dentro de la organización, bien por el tamaño de la entidad o por su invisibilidad, favorecida, además, por las limitaciones a las que se ve sometida la mayoría de las veces, lo cual está impidiendo su potencial desarrollo y transformación hacia una Tesorería más analítica y estratégica.
3. No se ejercen en toda su extensión muchas de las funciones que competen a la Tesorería en cumplimiento del RD 128/2018.
4. Algunas funciones propias de Tesorería se realizan desde Intervención, lo que "atenta" contra la segregación de funciones[10]. La segregación reduce el riesgo operativo (errores no detectados), el riesgo de fraude (concentración de autorizaciones, registros y ejecución), y el riesgo de captura del proceso (falta de controles cruzados).
5. Las entidades no disponen de los recursos humanos necesarios ni de una organización administrativa básica debidamente estructurada.
6. No existen procedimientos y procesos claros contenidos en manuales de trabajo. Se emplea mucho tiempo en tareas meramente operativas, que no están automatizadas, y poco tiempo en tareas estratégicas.
7. La Tesorería suple la carencia de aplicaciones informáticas específicas para la Gestión de Tesorería mediante hojas de cálculo Excel en el mejor de los casos.
8. La posición contable de los saldos bancarios no se lleva al día, por lo que falla el pilar básico o punto de arranque para una gestión eficaz de tesorería.
9. La planificación financiera prácticamente no existe, y las herramientas de las que se dispone, Presupuesto de Tesorería, Plan de Disposición de Fon-

10 En términos COSO/INTOSAI la segregación es un control clave: quien autoriza no ejecuta; quien ejecuta no registra; quien concilia no autoriza. En entornos municipales pequeños la segregación absoluta es difícil, por lo que deben diseñarse controles compensatorios (revisiones, conciliaciones periódicas, firma mancomunada, trazabilidad electrónica).

dos y Plan de Tesorería, no se utilizan, por lo que difícilmente pueden anticiparse soluciones ante situaciones futuras adversas.

10. Al no fijar objetivos, ni metas, se carece, en consecuencia, de medidores y de cuadro de mando que permita apreciar, de un vistazo, la situación financiera.
11. La Tesorería está trabajando como un compartimento estanco, independiente y separado del resto de áreas municipales, sin relacionarse con ellas, situación que es inconcebible para que puedan implantarse buenas prácticas.

La reflexión que nos podemos hacer de esta situación es que: No se desarrolla, en consecuencia, todo el potencial que proyecta la función tesorera. El modelo de madurez de la tesorería se encuentra en los escalones iniciales, con un largo progreso pendiente de llevar a cabo. El Tesorero, con ese perfil, no es estratégico. Tiene que dar un vuelco a su gestión y a la forma de abordar su función.

VII. TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO DE LA TESORERÍA

1. Valor estratégico de la Tesorería

La Tesorería es la unidad administrativa encargada de planificar la proyección financiera de flujos de entradas y salidas de fondos, y de realizar una adecuada gestión integral de los ingresos para poder atender puntualmente los pagos que generen las diferentes áreas de la Entidad, con las que deberá tener una constante y fluida información para que la ejecución de sus proyectos se realice de forma financieramente sostenible.

La Tesorería es un centro gestor estratégico, dinámico y transversal que toma decisiones. Analiza la información contable y bancaria, entre otra complementaria, para anticipar la realidad futura, la previsión de la liquidez, valora alternativas, simula escenarios, gestiona los riesgos, negocia con bancos, optimiza recursos, etc.

Nada tiene que ver la configuración de una Tesorería local actual con sus arcaicas y ya lejanas funciones, ahora superadas. Dada su actual importancia, su vertebración integradora en el área financiera de una entidad local, "La gestión de Tesorería es una actividad que tolera mal los errores…" (Cortés Ibáñez & Cortés Ibáñez, 2010, pág. 5).

2. De la Tesorería "operativa" a la Tesorería "analítica"

El modelo de gestión clásico de la Tesorería es el reactivo. Este modelo decimonónico consiste en esperar a que vayan ocurriendo las cosas para darles solución, que se resume en el apotegma "Dios proveerá". Esta forma de trabajar exclusivamente gestiona el corto plazo, más bien el inmediato, por lo que al no existir proyección es imposible predecir situaciones graves que pudieran, incluso, conllevar el caos.

Fernández Vales, F., en "La gestión de tesorería en entornos de crisis", ASSET, 2009, realiza el símil de que la Tesorería es como un depósito de agua. Este depósito está lleno en épocas de bonanza, por lo que no se presta importancia al nivel de reserva… ya que el agua no para de entrar: "Todos sabemos abrir y cerrar tanto la toma de agua como el grifo". Sin embargo, en épocas de crisis, las entradas comienzan a disminuir y el grifo se hace difícil de cerrar, el depósito se queda medio vacío y son pocos los que saben administrar el agua que se necesita, por eso "hay que manejar de la mejor forma posible las entradas de agua y las salidas manteniendo en el depósito el agua necesaria que se requerirá para enfrentarse a la travesía del desierto..."[11] (pág. 41).

11 Continúa dicho autor señalando que cuando nos enfrentamos a tener que gestionar una Tesorería con recursos escasos lo primero que debemos hacer es un análisis del circuito de tesorería que nos permita entender los flujos de generación y "destrucción" de la caja. Este análisis debe estar basado en controles dinámicos, pues hay que asumir que el flujo de tesorería está en continuo cambio, por lo que las medidas de control estáticas, que analizan la situación cada cierto tiempo, son inútiles o poco adecuadas.
La anticipación es fundamental cuando se habla de tesorería en situaciones de stress. La actitud reactiva ante los problemas o desviaciones detectadas supone llegar tarde a la solución y, por tanto, perjudicial, por tardía, para la supervivencia de la Sociedad. Perjuicios que, siendo evitables, lo son únicamente si se actúa con proactividad y anticipación (pág. 42).
La mejor forma de poder adelantarse a las situaciones es tener un buen presupuesto de tesorería...la gestión de la tesorería en entornos de crisis va más allá de la actividad del departamento financiero, debe ser una cuestión cultural en la que debe estar implicada toda la organización. El presupuesto de tesorería no debe construirse de un modo endogámico por y para el departamento financiero. En su elaboración deben estar implicadas todas las áreas de la organización que impliquen y afecten a las decisiones y flujo monetarios.
El presupuesto de tesorería de crisis de corto plazo deberá abarcar, al menos, las próximas 13 semanas reflejando el mismo, de una forma práctica, el primer mes de forma diaria y los dos próximos de forma semanal. El tiempo es el único oro de que se dispone en estas circunstancias. El seguimiento y actualización del mismo deberá hacerse casi de forma diaria para que permita actuar de forma proactiva, real, ajustada y temporal sobre posibles desviaciones que puedan presentarse y así aplicar las medidas correctoras/protectoras que se estimen oportunas (pág. 43).

Nosotros aún expresamos más: el Tesorero tiene que atreverse a aventurar incluso cuándo va a llover.

En la actualidad se requiere un modelo de gestión proactivo, en el que el Tesorero asuma el pleno control de su conducta, lo que le lleve a tomar iniciativas en el desarrollo de acciones creativas para generar mejoras.

Sin embargo, existe una brecha de implantación que ha quedado puesta de manifiesto tras el estudio empírico de la encuesta, el cual revela que muchas Tesorerías operan en niveles iniciales de madurez, con predominio de tareas manuales (hojas excel) y ausencia de procedimientos e indicadores. Con ese perfil el tesorero "no es estratégico", por lo que debe dar un vuelco a su gestión y en la forma de abordar el ejercicio de su función.

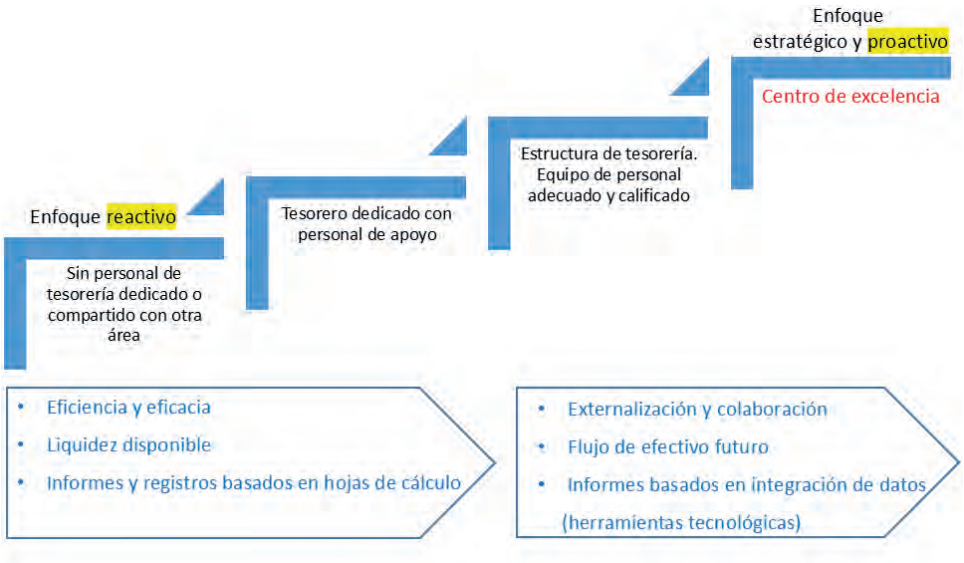
Esta Tesorería analítica se convierte, si la observamos desde una perspectiva de gestión pública, en el cerebro financiero de la Corporación, debiendo detectar las tensiones de liquidez futuras con la suficiente antelación para poder corregirlas antes de que ocurran. Para ello aporta información a los equipos de gobierno para que decidan sobre fechas de cobranza, calendarios fiscales de ingresos, plazos de pago a proveedores y priorizaciones[12] en ellos, posible recurso a la financiación externa, etc. Todo dirigido a la optimización de los recursos.

3. Estado de madurez y transformación

La Tesorería puede "escalar progresivamente" según recursos, incorporando personal especializado hasta consolidar un equipo que eleve el estatus estratégico; incluso puede plantearse externalización de actividades de menor valor, intensificando las que apoyan análisis y decisiones.

Se presenta un ejemplo de cómo una Tesorería no estratégica y reactiva puede ir evolucionando progresivamente hacia una Tesorería estratégica y proactiva.

12 Para las priorizaciones en pago tenemos la herramienta del Plan de Disposición de Fondos.



Este modelo de madurez se ha previsto en cuatro niveles:

Nivel 1 — Operación mínima (reactiva):

- foco en pagos y custodia;
- previsión de caja inexistente o informal;
- Excel como herramienta dominante;
- conciliaciones tardías;
- sin manuales ni indicadores.

Nivel 2 — Control y estandarización (procedimental):

- plan de disposición de fondos aprobado;
- procedimientos documentados;
- conciliación periódica y saldos al día;
- primeras métricas (PMP, morosidad).

Nivel 3 — Planificación y optimización (analítica):

- plan de tesorería y presupuesto de tesorería usados para previsiones;
- simulación de escenarios y gestión de riesgos;
- gestión de excedentes temporales;
- negociación bancaria estructurada.

Nivel 4 — Tesorería estratégica (transversal y decisional):

- cuadro de mando integral;
- integración de datos (contabilidad-bancos-recaudación-contratación);
- automatización y administración electrónica;
- influencia proactiva en decisiones valientes desde el presente para "predecir el futuro financiero".

La Tesorería puede ir escalando progresivamente en función de sus recursos, e incorporando personal especializado y competente hasta consolidar un equipo con el que poder desarrollar mejor el conocimiento hacia un estatus cada vez más estratégico.

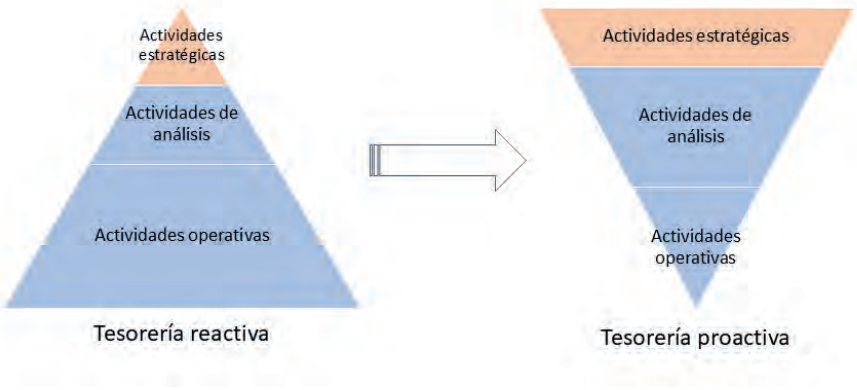
Así, la gestión de la Tesorería va ascendiendo desde los primeros niveles en eficacia y eficiencia, pudiendo plantearse incluso la externalización de aquellas actividades que aportan menor valor e intensificando las que ayudan al análisis y a la toma de decisiones, y pasando de enfoques reactivos a estratégicos y proactivos.

La idea directriz es concentrar capacidades internas en actividades de alto valor (análisis, decisión, previsión) y considerar la externalización/colaboración para tareas de menor valor añadido, cuando proceda.

Se incorporan como habilitadores la automatización de procesos, la administración electrónica de la tesorería, y la integración de datos y herramientas tecnológicas, con la advertencia gerencial de evitar la eficiencia en procesos que no deberían existir. Ya lo dijo Peter F. Drucker[13]: *No hay seguramente nada tan inútil como hacer con gran eficiencia algo que no debería haberse hecho en absoluto*.

En la Tesorería tradicional predominan las actividades operativas que consumen la mayor parte del tiempo de trabajo y tienden a ser reactivas, dedicando el poco tiempo restante al análisis; para las iniciativas estratégicas que debe impulsar la Tesorería no queda prácticamente disponibilidad de acción. Es decir, la parte que aporta mayor valor a la organización, como es el control, la planificación, el diagnóstico para saber qué hacer en cada momento y la anticipación de acontecimientos, apenas se lleva a cabo, circunstancia que limita la transformación a una Tesorería proactiva.

13 Drucker, P. F., artículo *Managing for Business Effectiveness,* Revista *Harvard Business Review, mayo-junio* 1963, pág. 54.



En opinión de Maccully L, Ebook. Taking Treasury from Reactive to Proactive, con una Tesorería estratégica más proactiva la pirámide de actividades se invierte de modo que se dedica mucho más tiempo a la actividad estratégica y mucho menos a las operaciones de tesorería (pág. 4).

Es fundamental que la mayoría de los trabajos operativos se automaticen de forma eficiente y así se pueda aumentar la dedicación a tareas analíticas y estratégicas para que la Tesorería ejerza plenamente sus funciones y gane influencia tanto en el exterior como en el interior de la organización.

VIII. PALANCAS ORGANIZATIVAS PARA GANAR VISIBILIDAD E INFLUENCIA

En la visibilidad de los Tesoreros locales, en que se conozca el verdadero papel que ejercen, juega un papel importante la *administración electrónica*. No se debe olvidar a estos efectos que el Tesorero local es un órgano administrativo, pues es el único funcionario local, conjuntamente con el Recaudador, que dicta actos administrativos con efecto frente a terceros. Por tal circunstancia, y con apoyo en el Real Decreto 128/2018, a estas resoluciones debería de dárselas el tratamiento formal adecuado, para lo que se plantea crear un Libro (electrónico) de Resoluciones de la Tesorería municipal, donde se transcriban las resoluciones dictadas por este con intervención del Secretario en ejercicio de la fe pública.

Además de la participación del Secretario, de esas resoluciones deberían darse cuenta al Pleno, al igual que se realiza con las que dicta el Alcalde, con periodicidad similar, lo que permitiría dar visibilidad institucional a la Tesorería, consiguiendo que tanto los responsables políticos como otros funcionarios conozcan mejor la importancia real de esta función dentro del Ayuntamiento.

Por este motivo, dicha medida se configura como una de las actuaciones principales —probablemente la más relevante— dentro del plan de acción propuesto. En él se recogen una serie de palancas[14] que, en definitiva, constituyen medidas concretas orientadas a estandarizar, fortalecer y elevar la función de Tesorería. Estas son:

- Creación del Libro de Resoluciones de Tesorería.
- Definición y estandarización de tareas para automatización.
- Flujo de información de tesorería más íntegro y más rápido.
- Segregación y asignación de tareas al personal.
- Desarrollo, revisión y actualización continuada de procesos operativos.
- Elaboración de manuales de procedimiento.
- Creación de un cuadro de mando para control y toma de decisiones.

En cuanto al perfil personal del funcionario o funcionaria que desempeñe el cargo de Tesorero, debe adquirir competencias extraordinarias (además de tecnológicas y específicas), como las capacidades digitales. Las habilidades directivas son necesarias a la hora de dirigir y liderar el equipo. Podrán ser innatas o adquirirse tras un proceso de aprendizaje, y deben comprender, entre otras, la negociación, la asertividad, la empatía, incluso hasta el protocolo.

Hay que atreverse a predecir el futuro financiero influyendo en decisiones futuras desde el presente. De nada sirve gastar si luego no se puede pagar, por lo que, como mínimo, y punto básico de partida, el conocimiento de la posición[15] de la tesorería en cualquier organización es vital. Igual de relevante debe ser conocer la sostenibilidad financiera futura de la organización, lo cual permitirá saber si van a poder hacerse frente, en el medio y largo plazo, los gastos que las políticas públicas que la Corporación quiere llevar a cabo.

En conjunto, estas palancas se presentan como transformadoras (liderazgo, gestión, análisis) aportando valor estratégico al servicio de la corporación local.

14 En la práctica, estas palancas se convierten en un "sistema de gestión" de Tesorería: (i) gobierno documental (manuales), (ii) gobierno por datos (cuadro de mando), (iii) gobierno por procesos (estandarización/automatización) y (iv) gobierno organizativo (roles y segregación).

15 Conocer la posición de tesorería significa conocer el saldo existente en las cuentas, la liquidez de que puede disponerse.

A partir de ese diagnóstico de brechas y de las palancas propuestas, se puede formular una hoja de ruta realista que nos llevaría al siguiente plan de acción que podríamos completar en tres fases, de forma progresiva:

- En una **primera fase, durante los primeros seis meses**, el objetivo debe ser poner orden y asegurar un control mínimo de la Tesorería. Para ello, es necesario llevar al día la conciliación bancaria y conocer con exactitud los saldos disponibles. También debe hacerse un inventario de los procesos reales que se siguen en materia de cobros, pagos y recaudación. A partir de ahí, conviene identificar los principales riesgos y establecer controles en los momentos clave: autorización, ejecución, registro y conciliación. Además, si no existe o está desactualizado, debe aprobarse o revisarse el Plan de Disposición de Fondos.
- En una **segunda fase, entre los seis y los doce meses**, la Tesorería debe avanzar hacia una gestión más planificada y profesional. Para ello, resulta conveniente implantar un presupuesto de Tesorería que permita prever necesidades de liquidez y realizar simulaciones ante posibles escenarios de tensión financiera. También debe elaborarse y aprobarse un Plan de Tesorería. Junto a ello, es importante redactar procedimientos y manuales internos, así como formar al personal para que la ejecución sea homogénea y no dependa únicamente de prácticas informales. En esta fase también debe abordarse la gestión de los excedentes temporales de liquidez, estableciendo criterios claros sobre su posible colocación o inversión.
- En una **tercera fase, entre los doce y los veinticuatro meses**, el objetivo debe ser modernizar la Tesorería mediante herramientas de automatización y seguimiento. Esto implica incorporar soluciones específicas que permitan automatizar procesos y avanzar en una verdadera administración electrónica de Tesorería. También debe implantarse un cuadro de mando con indicadores útiles, como la posición diaria de tesorería, las previsiones de liquidez, los períodos medios de pago, la morosidad, las desviaciones presupuestarias, el endeudamiento o el coste financiero de los recursos. Finalmente, es esencial mejorar la coordinación con las áreas de gasto e ingreso, evitando que cada departamento funcione de manera aislada.

La implantación del Libro de Resoluciones de Tesorería puede abordarse en la fase en la que se dicten resoluciones normalizadas, estandarizadas, y se haya convencido al compañero Secretario municipal de su importancia, pues es necesario su apoyo en esta medida, o al menos su no enfrentamiento, extremo que a veces cuesta.

IX. IMPLICACIONES PARA EL GOBIERNO ECONÓMICO DE LA ENTIDAD LOCAL

De la sistematización anterior se derivan, al menos, estas cuatro principales implicaciones:

1. Es preciso recalificar el valor que aporta la Tesorería a la Corporación. Su función no se agota con su mero ejercicio, limitándose a una mera ejecución instrumental, sino que aporta un verdadero valor estratégico que consiste en aportar una gestión financiera integral, proveyendo de liquidez al sistema y planificando financieramente el futuro, hasta el punto de que tiene capacidad de influir en decisiones presentes que pudieran mitigar riesgos por venir.
2. Gobernanza y control interno: es preciso una correcta y adecuada segregación efectiva de funciones entre Intervención (control/fiscalización) y Tesorería (gestión de fondos, liquidez, deuda e ingresos). Tal separación nítida es precisa para robustecer el control interno y evitar solapamientos funcionales.
3. Capacidades y tecnología: sin procedimientos, objetivos, indicadores y herramientas específicas (incluida administración electrónica y automatización), la Tesorería queda atrapada en un modelo de baja madurez, con predominio de tareas manuales y baja capacidad analítica.
4. Todo ello nos lleva a redefinir el rol del Tesorero, al que debe situarse en el epicentro de la gestión financiera local, con la revisión de sus cometidos, tareas, competencias, intervenciones en órganos colegiados, etc.

X. CONCLUSIONES

La Tesorería local, lejos de ser un apéndice operativo, constituye un centro gestor estratégico, dinámico y transversal capaz de anticipar la realidad futura, prever liquidez, simular escenarios, gestionar riesgos y optimizar recursos.

La evolución histórica explica por qué esta función ha quedado encorsetada durante décadas en un rol de "depositario-pagador" y por qué la confusión Tesorería-Contabilidad sigue presente.

El RD 128/2018 actúa como catalizador normativo al ubicar la Tesorería en el epicentro económico-financiero y fijar un catálogo funcional amplio (ingresos, gestión financiera, endeudamiento), pero la evidencia muestra déficits masivos de implantación: planes inexistentes, ausencia de herramientas, carencia

de manuales e indicadores y falta de cuadro de mando en la mayoría de entidades. Además existe una baja automatización y déficits organizativos.

La transformación requiere un enfoque de madurez: estandarizar procesos, automatizar, articular planificación financiera y gobernar por datos mediante indicadores, reforzando la segregación de funciones. En términos prácticos, la Tesorería madura no solo "paga": decide, influye y garantiza sostenibilidad financiera presente y futura.

La Tesorería local se encuentra ante un cambio de paradigma: de unidad operativa e invisible a centro gestor estratégico, dinámico y transversal hacia donde debe dirigirse.

XI. BIBLIOGRAFÍA

Chicano Jávega, J.F. (2012). Transparencia y control interno (págs. 461-476). COSITAL. En V. M. Coord. por Enrique Orduña Rebollo y Valentín Merino Estrada. Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía. Madrid.

Cortés Ibáñez, J. C. (2002). Gestión de Tesorería. De la A a la Z. Valencia: CISS.

Dodero Jordán, A. (1999). Tesis doctoral inédita, Evolución de las estructuras contables en las administraciones municipales. Madrid: Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad San Pablo CEU.

Fernández Agüero, E. (2019). La Tesorería local como valor estratégico al servicio de la Corporación local (tesis doctoral). Fundación COSITAL.

Fernández Vales, F. (noviembre de 2009). La gestión de tesorería en entornos de crisis. *ASSET* (51), 41-43.

Maccully, Laurie. (s.f.). *Ebook. Taking Treasury from Reactive to Proactive.*

Nieto García, A. (1987). Historia y elegía de los Depositarios de Fondos de Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA* (234), 177-198.

Drucker, P. F., artículo Managing for Business Effectiveness, Revista Harvard Business Review, mayo-junio 1963, pág. 54.

El examen del expediente administrativo local con asistencia de la Inteligencia Artificial: un hito posible para el cumplimiento normativo y la eficacia local

Antonio Aragón Román
Secretario de Administración Local, categoría superior
ORCID 0009-0007-9827-9626

RESUMEN

El examen del expediente administrativo local es una singularidad prevista en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. En la práctica administrativa, en muchas entidades locales no se está realizando este trámite o relajándose su cumplimiento, justificándose en la falta de medios de las Secretarías. Pese a los criterios divergentes de la doctrina y de algunos profesionales, en el artículo se apuesta por reforzar el trámite del examen del expediente local con la asistencia de los sistemas de inteligencia artificial, lo que supondría lograr un hito muy importante para el cumplimiento normativo y la eficacia local. Se propone un protocolo para el diseño de la necesidad funcional y un esquema básico para la planificación del proceso. Asimismo, se exponen una serie de recomendaciones para mitigar los sesgos y los prompts adecuados para su ejercicio.

PALABRAS CLAVE

Examen del expediente local. Inteligencia Artificial. Cumplimiento normativo. Compliance. Integridad pública. Eficacia. Sesgos. Prompts.

ABSTRACT

The review of local administrative case files is a distinctive procedural requirement established by the *Regulation on the Organization,*

Functioning and Legal Regime of Local Authorities. In administrative practice, however, many local authorities either fail to carry out this procedure or apply it only superficially, often justifying this situation by citing the lack of resources available to the Secretariat. Despite the divergent views expressed in legal scholarship and among practitioners, this article argues in favour of strengthening the review of local administrative case files through the assistance of artificial intelligence systems. Such an approach could represent a major milestone in enhancing regulatory compliance and improving the effectiveness of local government administration. To this end, the article proposes a protocol for defining functional requirements and outlines a basic framework for planning the implementation process. It also provides a series of recommendations aimed at mitigating bias in AI-assisted case file review and presents appropriate prompts for its practical application.

KEYWORDS

Review of local administrative case files; Artificial Intelligence (AI); Legal compliance; Public integrity; Administrative effectiveness; Algorithmic bias; AI prompts.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.II. EL EXAMEN ADMINISTRATIVO LOCAL.1. Regulación estatal. 2. Regulación de las comunidades autónomas. III. EL ALCANCE DEL EXAMEN DEL EXPEDIENTE. 1. Finalidad del examen del expediente en los términos de la buena regulación. 2. Eficiencia del examen del expediente. IV: EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO COMO POTENCIAL INSTRUMENTO DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO, «PUBLIC COMPLIANCE». V. EL USO DE SISTEMAS DE IA EN LAS ENTIDADES LOCALES. VI. LA DEFINICIÓN DE LA NECECIDAD PARA EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ASISTIDO POR LA IA Y LA ELECCIÓN DEL SISTEMA. 1. Definición de la necesidad funcional para el examen del expediente. 1.1. Aspectos jurídicos para la toma de decisiones. 1.2. Aspectos organizativos. 1.3. Aspectos tecnológicos. 2. Errores más frecuentes en la definición de las necesidades funcionales. 3. Definición de la necesidad técnica para el examen del expediente. 4. La elección del sistema de inteligencia artificial. VII. PLANIFICACIÓN DEL PROCESO PARA EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE

ASISTIDO CON IA. 1. Reingeniería previa de los procesos. 2. Integración de la IA en los gestores electrónicos de expedientes. VIII. LA PREVENCIÓN DE SESGOS EN EL EXAMEN DE LOS EXPEDIENTES ASISTIDOS POR LA IA. 1. El sesgo. 2. Tipos de sesgos y medidas preventivas. 2.1. Sesgos cognitivos del examinador. 2.2. Sesgos organizativos y estructurales. 2.3. Sesgos tecnológicos. 2.4. Sesgos políticos o sindicales. IX. LOS PROMPTS ADECUADOS PARA EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE. 1. El uso de los prompts adecuados.2. Prompt maestro para el examen del expediente administrativo local. X. CONCLUSIONES. XI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La digitalización de los procedimientos, la creciente complejidad normativa, las nuevas exigencias de transparencia, integridad institucional y rendición de cuentas, junto con la irrupción de la inteligencia artificial, están modificando sustancialmente la forma en que las entidades locales debe organizan sus procesos internos y adoptan sus decisiones.

En este nuevo escenario, la calidad jurídica de la actuación administrativa ya no puede descansar exclusivamente sobre controles reactivos o sobre la eventual revisión jurisdiccional de los actos administrativos. La prevención adquiere un protagonismo creciente como presupuesto indispensable de la buena administración, desplazando progresivamente el centro de gravedad desde el control posterior hacia la implantación de mecanismos que permitan detectar de forma temprana los riesgos de incumplimiento normativo y corregirlos antes de que la decisión administrativa sea adoptada.

Paradójicamente, mientras las organizaciones públicas buscan nuevas herramientas para reforzar sus sistemas de control interno y de integridad institucional, nuestro ordenamiento jurídico local contiene desde hace décadas una previsión reglamentaria cuya potencialidad apenas ha sido objeto de análisis doctrinal. Nos referimos al examen del expediente regulado en el artículo 177 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, trámite que atribuye a la Secretaría de la Corporación la revisión de los expedientes conclusos antes de su sometimiento al órgano competente.

La práctica administrativa demuestra, sin embargo, que dicho trámite presenta una aplicación extraordinariamente desigual. En numerosas entidades

locales se limita a una comprobación puramente formal o, sencillamente, ha dejado de realizarse de manera efectiva, generalmente por la insuficiencia de medios personales y materiales de las Secretarías, el incremento constante del volumen de expedientes y la dificultad de compatibilizar esta función con el resto de las competencias reservadas al personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Sin embargo, la escasez de recursos no debería conducir a vaciar de contenido una garantía procedimental expresamente prevista por el ordenamiento jurídico. Antes, al contrario, obliga a replantear la forma en que dicho examen puede desarrollarse con criterios de eficiencia, proporcionalidad y calidad técnica, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías sin menoscabar las garantías inherentes al ejercicio de las funciones reservadas de fe pública y asesoramiento legal preceptivo.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo sostiene que el examen del expediente puede configurarse como uno de los principales instrumentos preventivos de cumplimiento normativo (*public compliance*) en el ámbito local. Su finalidad no debe limitarse a comprobar que el expediente se encuentra formalmente concluso, sino contribuir a verificar la regularidad procedimental, reforzar la trazabilidad administrativa, prevenir riesgos jurídicos, favorecer la uniformidad de los criterios de actuación y fortalecer la integridad institucional de la entidad local respectiva.

La utilización de sistemas de inteligencia artificial ofrece la posibilidad real de hacer operativo este planteamiento. La capacidad de estas tecnologías para analizar grandes volúmenes de información, detectar incoherencias, identificar la ausencia de trámites preceptivos, generar alertas tempranas y asistir en la elaboración de comprobaciones sistemáticas permite transformar un trámite que tradicionalmente ha resultado difícilmente asumible por limitaciones materiales en un verdadero instrumento de garantía jurídica. Ello exige, no obstante, que la inteligencia artificial sea concebida como una tecnología de asistencia al criterio profesional de la Secretaría y nunca como un mecanismo sustitutivo del juicio jurídico humano, preservando en todo momento los principios de legalidad, objetividad, responsabilidad, transparencia y supervisión humana.

Sobre estas premisas, el presente estudio persigue tres objetivos. En primer lugar, analizar la naturaleza jurídica y el verdadero alcance del examen del expediente previsto en el artículo 177 precitado. En segundo término, justificar su potencial como técnica preventiva de cumplimiento normativo e integridad pública en las entidades locales. Finalmente, proponer un modelo metodológico para su realización asistida mediante inteligencia artificial que incluya la defini-

ción de las necesidades funcionales, la planificación del proceso, la prevención de sesgos y la elaboración de *prompts* jurídicos específicamente diseñados para asistir a la Secretaría en el ejercicio de esta función.

La tesis que inspira este trabajo puede sintetizarse en una idea sencilla: la inteligencia artificial no debe utilizarse para sustituir el criterio jurídico de la persona titular de la secretaría local, sino para hacer posible el efectivo cumplimiento de una función que el ordenamiento jurídico ya atribuye a la Secretaría y cuya correcta realización puede convertirse en uno de los pilares del futuro sistema de cumplimiento normativo, integridad institucional y eficacia administrativa de las entidades locales.

II. EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO LOCAL

1. Regulación estatal

El examen del expediente, como trámite específico, es una singularidad del procedimiento administrativo en el ámbito local, regulada en el artículo 177 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), concretamente en su sección tercera, reguladora de los expedientes, que establece que una vez conclusos los expedientes se entregarán en la Secretaria de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá al Presidente.

La persona titular de la secretaría, en ejercicio de su función de asesoramiento jurídico de la Corporación y de su presidencia, debe examinar los expedientes, antes de someterlos a la presidencia o a las concejalías delegadas para su resolución, o bien, en aquellos expedientes atribuidos a órganos de gobierno colegiados, igualmente examinarlos previamente al ejercicio de la función de asistencia en la elaboración del orden del día.

Precisamente, para garantizar el examen de los expedientes que han de ser incluidos en el orden del día de las sesiones, existe la previsión en apartado segundo del citado artículo 177 de entregarlos en la Secretaría General de la Corporación con al menos tres días hábiles antes del señalado para la celebración de la sesión.

Entrega que, en el marco de la vigente administración digital, habrá de entenderse lógicamente como remisión a través del correspondiente gestor de expedientes electrónico.

Sobre la vigencia y aplicación del ROF, en su conjunto, no somos ajenos a la controversia existente en parte de la doctrina[1] que defiende que tras la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, que declaró total o parcialmente inconstitucionales los artículos 5,20.1c) y 32.2. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), la posición del ROF ya no viene definida por la LBRL y que la competencia normativa del Estado se ciñe a lo establecido en su artículo 149.1.18 de la Constitución Española relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, reservándose el Estado las competencias básicas, careciendo por tanto el ROF de sustento competencial, pudiéndose reconocerle sólo eficacia directa respecto de los reglamentos orgánicos en aquellas Comunidades Autónomas que no han aprobado sus propias leyes de régimen local.

Contraria a la anterior doctrina resulta ser la sentencia del Tribunal Supremo 2611/2021, que confiere plena validez y eficacia, en el supuesto tratado, al artículo 85 del ROF, que considera imperativo, al desarrollar su apartado 1 el artículo 49 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 786/1986, de 18 de abril, TRRL, y el apartado segundo complementa la normativa básica. Argumenta el Tribunal Supremo que según la sentencia del Tribunal Constitucional 14/2018, una ley básica puede remitir su desarrollo a un reglamento sobre aspectos propiamente reglamentarios, que tendrán la naturaleza de básicos siempre que haya una previa habilitación legal. El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación interpuesto y confiere validez al citado artículo 85.2 del ROF respecto de la obligatoriedad de la permanencia de la efigie del Rey en el Salón de Sesiones o de Plenos, que se pretendía exonerar por el anulado precepto en primera instancia judicial del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Barcelona.

El debate sobre la vigencia del ROF en su conjunto, como se ha indicado, no es pacífico, si bien en la práctica administrativa generalizada en las entidades locales, el articulado del ROF no afectado por la normativa básica del Estado o por la legislación sobre Administración Local de las Comunidades Autónomas, se viene aplicando plenamente.

Concretamente, el artículo 177 del ROF sobre el examen del expediente, que se incardina en el Título VI de la norma, relativo al procedimiento y régimen jurídico local, sección tercera, referida a los expedientes, se podría considerar como una previsión establecida por el Estado reglamentariamente en desarrollo

1 Velasco Caballero, F. (2009). Derecho Local, Sistema de Fuentes. Marcial Pons, p-303.

de la normativa básica de procedimiento administrativo común, como singularidad para las Entidades Locales, justificado por la específica configuración administrativa local.

Para la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 4 de mayo de 2006 (ponente: Trillo Alonso, Juan Carlos), a raíz de la impugnación de un precepto de un ROM que declaraba de aplicación preferente para los supuestos de colisión entre dicha norma y el ROF al primero, recuerda la doctrina sentada y dice: «Sin duda los reglamentos organizativos de las Corporaciones Locales están subordinados a la legislación estatal, revista o no carácter básico, así como a la legislación emanada de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, también están subordinadas a las disposiciones reglamentarias que recojan la normativa legislativa de mención, pero cuando la disposición reglamentaria de desarrollo no es reproducción de las disposiciones legales esa subordinación quiebra y aparece como prevalente la disposición reglamentaria local».

Por lo tanto, podemos afirmar que el Título VI del ROF resulta de plena aplicación, sin perjuicio de que pueda verse desplazado en algún momento por parte del ROM en aquellas disposiciones que no supongan la transcripción de la normativa estatal básica.

2. Regulación de las Comunidades Autónomas

Con independencia de que no todas las Comunidades Autónomas hayan aprobado leyes específicas de Régimen Local propias, no constan en las normas vigentes previsiones específicas sobre la figura del examen del expediente del citado artículo 177 del ROF estatal[2], salvo en un proyecto en tramitación, especí-

2 Relación de normas vigentes de las comunidades autónomas reguladoras del Régimen Local:
- Andalucía: Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.
- Aragón: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Asturias: No cuenta con una normativa sobre Régimen Local específica, más allá de las previsiones en la normativa sectorial.
- Islas Baleares: Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears.
- Canarias: Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.
- Cantabria: Ley 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores.
- Castilla La Mancha: Ley 3/19991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.
- Castilla y León: Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
- Cataluña: Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

ficamente en el anteproyecto de Ley de Administración de Galicia, que en su artículo 141 establece que conclusos los expedientes, se remitirán a la persona titular de la secretaría para su revisión antes de ser sometidos al órgano competente en cada caso. Continúa el precepto indicando que en los expedientes de las convocatorias de las sesiones de los órganos colegiados de gobierno deberá constar la relación de expedientes conclusos, firmada por la persona titular de la secretaría, que se ponen a disposición de la presidencia para ser añadidos al orden del día de la correspondiente sesión.

El apartado 3 del citado artículo 141 del anteproyecto, desarrolla precisamente la revisión del expediente por la persona titular de la secretaría, indicando que se limitará a la comprobación del órgano competente y, en su caso, de la constancia de informe o trámite preceptivo. A continuación, indica que en el supuesto de que la persona titular de la secretaría advierta que un expediente que se le remite no está concluso por carecer de algún informe o trámite preceptivo, podrá devolver motivadamente el expediente al servicio correspondiente para efectos de su enmienda o justificación. Si algún expediente no se remitió a la persona titular de la secretaría o no se enmendó o justificó debidamente al ser devuelto, se hará constar mediante diligencia en la propia resolución de la presidencia que se adopte, o en la relación de expedientes conclusos de la sesión del órgano colegiado de gobierno correspondiente, añadiendo las observaciones oportunas.

Se considera, que tal previsión normativa, pendiente de aprobación, está suficientemente fundamentada tanto por la singular práctica administrativa local, como por las consideraciones sobre su eficacia que se expondrán a continuación respecto del examen del expediente.

- Comunidad Valenciana: Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana.
- Extremadura: Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura y normativa loca complementaria.
- Galicia: Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.
- La Rioja: Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de la Rioja.
- Madrid: Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.
- Murcia: Ley 6/1998, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.
- Navarra: Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra.
- País Vasco: Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

III. EL ALCANCE DEL EXAMEN DEL EXPEDIENTE

En cuanto al alcance de la previsión contenida en el artículo 177.1 del ROF, la intervención de la secretaría se puede limitar a verificar si el expediente está concluso o no, si constan los informes técnicos y jurídicos requeridos y si se ha seguido la tramitación oportuna, o bien, realizar un análisis más exhaustivo.

Las opiniones en la práctica administrativas no son coincidentes, limitándolo algún parecer a la verificación simple de la existencia del informe preceptivo con propuesta de resolución del artículo 172.1 del ROF, ampliándose por otros profesionales a la verificación del resto de informes y de la tramitación oportuna.

El término «examen», conforme a la primera acepción de la Real Academia Española y las más ajustada a la materia que nos trata, viene referido a la indagación y estudio que se hace acerca de las cualidades y circunstancias de una cosa o un hecho. El examen de un expediente administrativo se refiere por tanto al análisis que del mismo se realice por quien tiene asignada tal función, que en la Administración Local se reserva a la persona titular de la Secretaría.

No existe sobre tal singularidad, un desarrollo normativo detallado que la integre sistemáticamente en la función de fe pública o en la de asesoramiento legal preceptivo, funciones plenamente reservadas al personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en virtud del artículo 92 bis de la LBRL, desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico del citado personal (en adelante RJFHN), pudiéndose considerar que el examen reviste un carácter bifronte.

En cuanto a la función de fe pública, a través del examen del expediente se puede realizar una comprobación de la trazabilidad de los elementos de la propuesta de resolución emitida por la jefatura de la dependencia, la prueba de su fiscalización o sujeción al control interno correspondiente por el órgano interventor, conforme a lo previsto en el artículo 4 RJFHN y en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (en adelante RCI), si resulta necesario, así como otra serie de cuestiones formales y de normalización del estilo administrativo.

En relación con el asesoramiento legal preceptivo, se ha de verificar la corrección del procedimiento legalmente establecido y la previa emisión del informe de secretaría en aquellos supuestos preceptivos del artículo 3 del RJFHN.

Analizando en primer lugar a quien le corresponde considerar el expediente concluso, al servicio gestor correspondiente o a la secretaría, considerándose, por la propia coherencia del orden administrativo, que sería atribución del órgano instructor, validándose posteriormente por la secretaría.

En multitud de entidades locales de menor población, la jefatura de la dependencia y la secretaría municipal son coincidentes, no así en otras entidades de mayores recursos, donde cada servicio gestor tiene su personal especializado al frente.

En segundo lugar, cabría preguntarse si procedería tan sólo una verificación formal de la existencia de los informes o tendría que analizarse su contenido.

Todo debería vincularse a justificación del trámite no dejándolo al albur de la dotación de recursos disponibles. Para la ponderación entre lo procedente y los medios, no debemos ser ajenos a que con posterioridad al dictado de la resolución o la adopción del correspondiente acuerdo, procede la fe pública de la persona titular de la secretaría o de la secretaría-intervención y su disposición para la incorporación en el libro de resoluciones, y precisamente en esta fase es donde se concentran la mayor parte de los riesgos de cara a justificar ante los órganos de control externo o de la jurisdicción, sobre todo penal, si la fe pública local lo fue meramente formal o del contenido.

No procedería en el ámbito administrativo local invocar en este trámite del examen del expediente la advertencia de ilegalidad, anteriormente atribuida a la secretaría, y ya derogada tras la entrada en vigor de la LBRL, si bien, en el ámbito penal, de hecho, son recurrentes las citaciones judiciales, en condición de investigadas, a las personas titulares de la función de secretaría, a las que se sigue atribuyendo la condición de «garantes de la legalidad[3]».

El examen del expediente no contemplaría, en absoluto la necesidad de emitir un nuevo informe de verificación, pero si fuese el momento de la instrucción procedimental oportuno para revisar la corrección de las actuaciones y hacer constar, en su caso, de las observaciones correspondientes comunicando al servicio gestor lo procedente, dejando reflejo documental en el expediente para garantizar la trazabilidad de las actuaciones.

En la práctica habitual, la forma de abordar el examen del expediente dependerá de la cultura administrativa de la entidad en el cumplimiento norma-

3 Casas Hervilla, J. (2022). La intervención del Secretario Municipal en los delitos de prevaricación: especial referencia a las omisiones penalmente típicas. Diario La ley, n.º 9996, Wolters Kluwer.

tivo, los medios existentes, y la voluntad y el criterio del personal habilitado nacional de revisar la corrección de los expedientes.

Muchas son las voces que entienden que la previsión del examen del expediente aprobada con ocasión del ROF carece actualmente de sentido, al considerarse nuevos escenarios de corresponsabilidad administrativa en torno a la normativa básica posterior, protagonizadas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

En otra vertiente, están los profesionales que ante la ausencia de medios a su disposición o considerar materialmente imposible realizar una segunda revisión de las actuaciones precedentes, directamente no ejercen la función examinadora y prescinden de la misma.

No parecería justificado definir el alcance del examen del expediente condicionándolo al nivel de responsabilidades de las diferentes instancias y personas intervinientes en la instrucción ni tampoco a la existencia o no de medios a disposición de las personas responsables, considerando lo más razonable orientar o justificar el contenido a su finalidad, oportunidad y conveniencia, a los objetivos de la buena administración, inescindibles de la corrección y la integridad pública.

1. Finalidad del examen del expediente en los términos de buena regulación

Los principios de buena regulación, establecidos en el vigente artículo 129.1 de la LPAC, exigibles en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, que obligan a las Administración Públicas a actuar de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, son perfectamente extrapolables en orden a justificar la finalidad de cualquier requisito administrativo, en el caso que nos trata, el del examen del expediente, desarrollando a continuación los diferentes parámetros por cada principio.

a) Sobre los principios de necesidad y eficacia.

La necesidad y la eficacia del trámite del examen del expediente por la secretaría se consideran totalmente acreditadas para la corrección jurídica del mismo y la efectividad de las actuaciones.

La segunda instancia de comprobación constituye un sistema que garantiza tanto errores involuntarios de la instrucción por parte de los servicios gestores como eventuales disfunciones contrarias a la buena administración.

b) El principio de proporcionalidad en el examen del expediente.

El principio de proporcionalidad en el trámite del examen del expediente se consideraría cumplido siempre y cuando su práctica no supusiese una carga administrativa excesiva y se dotase de las herramientas digitales adecuadas para su ejercicio.

c) Seguridad jurídica y examen del expediente.

La seguridad jurídica con el examen del expediente se refuerza considerablemente, al facilitar la normalización documental de la instrucción de los expedientes y de sus trámites.

d) Como trámite en el procedimiento.

El trámite de la revisión del expediente a través de su examen puede insertarse perfectamente en la instrucción digitalizada.

e) En orden a la aplicación del principio de transparencia.

La trazabilidad que exige el trámite del examen del expediente reforzaría la imbricación de las exigencias documentales para la transparencia de las actuaciones.

2. Eficiencia del examen del expediente

El examen de los expedientes podría incluir la verificación de los indicadores de eficiencia que se considerasen necesarios de cara a su auditoría administrativa, e incluso económico-financiera.

Detectar los errores y disfunciones antes de la adoptación de las resoluciones o acuerdos, previene reclamaciones y recursos y litigios posteriores, reduciendo tiempos y costes administrativos.

La disminución de la litigiosidad reduce la probabilidad de impugnaciones, la agilización de la toma de decisiones, ahorro de recursos públicos y una mayor coordinación entre los servicios administrativos, generando un aprendizaje organizativo mejorando la calidad y la confianza en la cultura institucional.

IV. EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO COMO POTENCIAL INSTRUMENTO DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO, «PUBLIC COMPLIANCE»

Es complejo, por tanto, en la práctica administrativa local, delimitar el alcance del examen del expediente por la secretaría, que de aplicarse de forma desproporcionada podría ser percibido por los órganos de gobierno y el resto de los

servicios administrativos como un doble control y consecuente «cuello de botella», incompatible con la agilidad que requiere la gestión local, considerándose de interés orientar su ejercicio a las técnicas de cumplimiento normativo.

El examen del expediente, interpretado como una supervisión cualificada y previa a la toma de decisión administrativa por el órgano decisor, cumple una finalidad primordial como técnica de cumplimiento normativo, propia del denominado «public compliance[4]», programa de integridad institucional, que numerosos profesionales y académicos están promoviendo como mecanismo de prevención de riesgos jurídicos y garantía de cumplimiento legal, con un papel relevante puesto de manifiesto por la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).[5]

Parece evidente, a raíz de los innumerables casos de corrupción que no dejan de proliferar en todos los ámbitos administrativos, y especialmente en el local, que las fórmulas de control administrativo tradicionales no son suficientes para combatir el fraude, máxime cuando en los expedientes administrativos no se pueden analizan las conductas personales, ni percibir a priori los conflictos de intereses, sino sólo los trámites administrativos, cuando en realidad son las conductas no íntegras las que generan los ilícitos y las patologías en el sistema público.

Para verificar la corrección de las conductas de todas las personas que participan en la gestión en el sector público, resulta fundamental implementar instrumentos de carácter preventivo, orientados a la cultura de la ética pública y eliminación de cualquier tipo de conflicto de intereses, constituyéndose como una de las técnicas más acreditadas, la de la función de «*compliance*», cumplimiento normativo en español.

El *compliance* es definido como aquella función de autorregulación en una organización para el cumplimiento normativo y actuación íntegra, con la finalidad de prevenir riesgos jurídicos y la pérdida de la reputación pública. Es un concepto plenamente extrapolable al sector público, a través del término ya acuñado de «public compliance», resultando imprescindible la dirección de su ejercicio por un puesto específico, denominado «compliance officer», oficial de cumplimiento en español.

4 Jiménez Asencio, R. (2020). Prólogo en Campos Acuña C. (Dr.). Guía práctica de compliance en el sector público, Las Rozas Madrid, p.19.

5 Villoria M, y Izquierdo A. (2016) Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público. Tecnos.

En el ordenamiento jurídico español no existe un marco normativo regulador de la función de cumplimiento normativo de aplicación a las Administraciones Públicas, existiendo técnicas indiciarias de *compliance* en normativas específicas, sobre todo en materia de control interno de la gestión económico-financiera y más recientemente en la normativa de desarrollo del control de los fondos europeos, entre otras normas, la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Indica el artículo 31 quinquies del Código Penal, que las disposiciones relativas a la responsabilidad de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, las Administraciones Públicas Territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, la Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía administrativa. Precepto que prevé en su apartado segundo que en el caso de las sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, solamente les podrán ser impuestas las penas previstas en las letras a) y g) del apartado 7 del artículo 33.

Conforme a lo expuesto, salvo para las sociedades mercantiles, la función de compliance no está prevista como mecanismo preventivo en nuestro ordenamiento jurídico público, lo que no obsta a que en virtud de la potestad de autoorganización de cada Administración Pública se pueda establecer a través de la potestad autoorganizativa y normativa específica[6].

Como ya ha sido analizado por la doctrina especializada[7] las deficiencias regulatorias han impedido mejoras sustanciales en el ámbito de la prevención de la corrupción, y el espacio que las leyes dejan a la autorregulación no es demasiado amplio, no obstante, la integridad institucional de las entidades locales podría mejorar extraordinariamente si se implantasen programas de cumplimiento normativo o técnicas específicas y propias de los mismos.

Ante la carencia regulatoria del compliance en el sector público, precisamente la exigencia del examen del expediente por el secretario se puede constituir como un potencial instrumento para el cumplimiento normativo por los siguientes razonamientos:

6 Aragón Román, A. (2023), El examen del expediente local por la secretaría como potencial técnica de compliance. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 7, Editorial la Ley.

7 Campos Acuña, C. (2017). Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas. CEMCI Publicaciones.

- La función del examen del expediente está atribuida a la persona titular de la Secretaría de la Corporación, con funciones reservadas de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, pudiendo gozar de autonomía funcional para su ejercicio, lo que le confiere un rol preventivo de carácter prevalente y previo a la toma de decisión por el órgano competente.
- Desde la Secretaría se puede ultimar el proceso de verificación del cumplimiento procedimental, así como la constancia del control interno por el órgano interventor correspondiente.
- La Secretaría es el único servicio con acceso transversal y pleno a todos los expedientes administrativos, resultando su participación fundamental en aras de la coordinación de las pautas procedimentales.

Todo ello, evidentemente, tras el establecimiento de procesos de verificación previos, donde se interiorice en la cultura de la institución, que el control de la legalidad, en su conjunto, es responsabilidad de toda la organización política y administrativa, y no exclusivamente de los puestos de control, siendo viable su ejecución eficiente a través de actuaciones administrativas automatizadas asistidas con la tecnología blockchain[8] y por los sistemas de inteligencia artificial (IA) como a continuación se desarrollará.

V. EL USO DE SISTEMAS DE IA EN LAS ENTIDADES LOCALES.

La irrupción de la IA en la sociedad y en sus Administraciones Públicas están generando nuevos horizontes cognitivos, revolucionando todos los esquemas preestablecidos. A las entidades locales, además de los recursos humanos y técnicos tradicionales, se están integrando los denominados agentes de IA con capacidad de gestionar y aprender por sí mismos, que como ya ha ocurrido en el ámbito del comercio electrónico y en numerosos servicios profesionales a distancia, transformarán la adaptación de la gestión física, sustentada en la proximidad territorial, por la de la gestión del dato, sustentada en plataformas digitales.

Estaríamos en condiciones de asegurar, que la transformación digital asistida por la IA propiciará unas nuevas bases para el Régimen Local que en un futuro no muy lejano y tras la aparición de la IA cuántica, se sustentará en la gobernanza

8 Blockchain es una tecnología basada en una cadena de bloques de operaciones descentralizadas, que garantiza la integridad, aumenta la transparencia y permite dispone la información en cualquier momento.

algorítmica. El modelo de régimen local sustentado en el territorio, la población y la organización, mutará a nuevos espacios sustentados en datos y procesos automatizados que producirán una nueva burocracia local con un nuevo enfoque cognitivo con una ineludible renovación de las funciones públicas locales[9].

Tal y como se indica en la exposición de motivos del reciente proyecto de Ley Orgánica para el buen uso y la gobernanza de la inteligencia artificial, aprobado en el Consejo de Ministros del pasado 26 de mayo de 2026, actualmente en tramitación parlamentaria en las Cortes Generales[10], se pretende regular en España las previsiones del Reglamento (UE) 2024/1689, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (RIA) con entrada en vigor progresiva desde agosto de 2024.

Las prioridades de la norma en proyecto son el uso confiable de la IA, la supervisión humana y la protección reforzada de los derechos, así como establecer un marco nacional de gobernanza y autoridades competentes; la regulación de un régimen sancionador basado en la proporcionalidad con efectos disuasorios y medidas específicas para el sector público estatal.

En el ámbito local actualmente, más allá de los casos de uso aplicados en herramientas específicas, a nivel regulatorio se está en una fase embrionaria, aprobándose en tal sentido algunas estrategias y políticas de uso de los sistemas de inteligencia artificial[11] con documentos a nivel programático.

Inexorablemente, la digitalización y la buena gestión de los datos facilitará que la mayoría de las funciones y trámites burocráticos puedan ser asumidos por los sistemas de IA.

Indudablemente, con independencia del sistema asistido que seleccionemos, existen ámbitos de momento inescrutables, son los llamados espacios grises, zonas de incertidumbres, que no se pueden configurar a través de patrones predecibles, como pudiesen ser la discrecionalidad técnica y las potestades discrecionales, donde el factor humano resulta insustituible.

9 Aragón Román, A. (2025). Las nuevas bases del Régimen Local algorítmico. "Inteligencia colectiva para la digitalización con IAQ"». Revista de Estudios Locales – CUNAL 288, pp-210-230.

10 Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados número 97-1 de 12 de junio de 2026.

11 Han sido pioneras en tal sentido el Ayuntamiento de Madrid, el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Castellón, la Diputación de León y la Diputación de Segovia, entre otras,

VI. LA DEFINICIÓN DE LA NECESIDAD PARA EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ASISTIDO POR LA IA Y LA ELECCIÓN DEL SISTEMA

Tal y como se ha expuesto anteriormente, las principales razones esgrimidas para considerar inviable en la práctica administrativa el examen del expediente por la Secretaría, se justifican en la carencia de medios humanos y técnicos. Con el potencial de los sistemas de la IA, idóneos para tareas de comprobación y predicción, tales excusas carecerían de justificación.

Concretando el uso de los sistemas de IA al objeto que nos trata, se considera que pueden ser una herramienta fundamental para lograr la eficacia en el trámite del examen del expediente, tanto para la corrección jurídica de las actuaciones administrativas locales como para su eficiencia.

La revisión de todos y cada uno de los trámites del expediente más que una segunda fase de instrucción debe velar por la calidad del expediente, imbricando su automatización en las funciones materiales de secretaría.

La fe pública garantiza la trazabilidad, y el asesoramiento legal preceptivo la corrección del proceso de toma de decisiones, posibilitándose incluso el control de los conflictos de intereses de forma monitorizada, en coordinación con las funciones de control económico-financiero y del seguimiento de las actuaciones de los servicios gestores.

Una de las opciones más viables, de cara a definir las necesidades funcionales, sería la implementación de la tecnología de procesos distribuidos, blockchain[12] con la asistencia de la IA.

La eficacia del expediente administrativo depende del grado de colaboración de los diferentes servicios intervinientes en un proceso, constituyendo las funciones de secretaría una suerte de coherencia relacional entre la instrucción y el proceso de toma de decisiones.

Se considera que el examen del expediente administrativo, especialmente en el ámbito local, es una necesidad prioritaria para el buen funcionamiento administrativo de la entidad y su eficacia, si bien, resultado imprescindible su correcta definición funcional.

12 García-Valdecasas Rodríguez de Rivera, P. (2022), Blockchain y automatización de procedimientos en la Administración Pública. Wolters Kluwer, pp-149-224.

1. Definición de la necesidad funcional para el examen del expediente

La oferta de las soluciones tecnológicas por parte de empresas especializadas es muy amplia, corriendo el riesgo la entidad local respectiva de adquirir un producto sin haber definido correctamente las necesidades funcionales y las propias capacidades de los servicios administrativos y digitales.

Para definir la necesidad, debemos analizar los aspectos jurídicos, organizativos y tecnológicos, sobre todo los relacionados con la gestión de los datos.

1.1. Aspectos jurídicos

Debemos enfocar el procedimiento administrativo a procesos y soluciones eficientes, con todas las garantías.

No podemos delegar en el sistema el control jurídico, sin auditorías programadas y la reserva de humanidad.

Necesitamos una solución tecnológica sin sesgo, transparente y adaptable a las necesidades de cumplimiento normativo, para la reducción de tiempos administrativos, mejorando la calidad jurídica y la trazabilidad.

La pregunta correcta para la definición de la necesidad no sería qué puede hacer el sistema de IA, sino qué necesitamos realmente a la hora de examinar los expedientes.

1.2. Aspectos organizativos

Los aspectos organizativos son esenciales para la coordinación de la ejecución de los objetivos.

La transformación digital no consiste en informatizar procedimientos, se debe rediseñar la forma en que una organización toma decisiones, gestiona la información y genera valor público.

Se debe definir quién se encarga de cada trámite, quién dirige, quién coordina y quién realiza el seguimiento de los objetivos.

1.3. Aspectos tecnológicos

Con los nuevos escenarios cognitivos, el rol de la informática y las tecnologías de la información y la comunicación, han de vincularse a la gestión de los datos.

La relación entre el rol jurídico, organizativo y tecnológico ha de reorientarse hacia los resultados, girando la idea de “mi sistema” al de “nuestro sistema de información”.

Podríamos afirmar sin lugar a equívocos, que el entusiasmo por las infinititas posibilidades de los sistemas de IA está produciendo que no sigamos el proceso más adecuado para prevenir los errores y alucinaciones, consecuencias de los sistemas entrenados con datos mal estructurados.

Resulta inaplazable en cada entidad local, la aprobación de un marco normativo propio para el gobierno del dato, recomendándose como buena práctica el de la ordenanza tipo del Gobierno del Dato, elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) con la correspondiente dotación de medios personales y técnicos para la ejecución de sus medidas.

Para la definición de la necesidad es primordial analizar si efectivamente sabemos lo que necesitamos.

2. Errores más frecuentes en la definición de las necesidades funcionales

Los errores más frecuentes en la definición de las necesidades funcionales para la digitalización pueden producirse por los siguientes factores:

a) Encorsetamiento a la solución tecnológica existente.

b) Informatización de un procedimiento sin cuestionarlo.

c) Adquirir o diseñar la solución tecnológica antes de definir la necesidad funcional.

d) No identificar las condiciones jurídicas desde el principio.

e) No definir la distribución de responsabilidades.

f) Diseñar la solución pensando en los servicios administrativos y no en la necesidad pública.

g) Redacción de las prescripciones técnicas exclusivamente por personal tecnólogo.

Resultando fundamental prevenir las disfunciones en la fase inicial del proceso, para evitar que los resultados no sean los deseados, se produzcan dilaciones indebidas y errores con consecuencias perjudiciales tanto para la organización como para terceras personas.

3. Definición de la necesidad de la solución técnica para el examen del expediente

Concretando las exigencias de la correcta definición de la necesidad técnica a los requisitos del examen del expediente, podemos establecer el siguiente esquema:

Justificación de la necesidad: Requisito legal (art. 177 del ROF) y corrección jurídico-administrativa de las actuaciones administrativas.

a) Definición del problema

La definición del problema consistiría en la mejora de los sistemas de control jurídico de la entidad local, aumentando la eficiencia, mejora continua de la instrucción de los expedientes, prevención de errores, de los conflictos de intereses y de los sesgos.

Actualmente, en la práctica administrativa, por la acumulación de tareas e insuficiencia de medios en los servicios de secretaría, indebidamente, se prescinde del examen del expediente.

b) Análisis de los procedimientos

Procede analizar la corrección y eficiencia de los procedimientos, con la ayuda de gráficos y esquemas visuales, acompañados de los respectivos indicadores de gestión.

c) Identificación del resultado final deseado

Validación progresiva de la corrección en la instrucción de los expedientes y su trazabilidad confirmando el resultado final deseado.

d) Eliminación de burocracia sin valor

Se eliminarían todos los trámites que no aporten valor al procedimiento, y se reduciría la actividad de comprobación humana por la de la verificación asistida.

e) Definición de requisitos funcionales

Se diseñaría un nuevo control automático de los trámites, generación automatizada de borradores de las siguientes fases, flujos de validación, alertas automáticas y semáforo de riesgos.

f) Validación jurídica, organizativa y tecnológica

Se automatizaría la verificación automática del régimen de atribuciones, criterios interpretativos, protección de datos, transparencia, Esquema Nacional de Seguridad y Esquema Nacional de Interoperatividad, con la consecuente identificación de riesgos de incumplimiento.

4. La elección del sistema de inteligencia artificial

Tras la definición de la necesidad y con anterioridad a decidir el sistema de IA concreto, debemos conocer los diferentes recursos digitales que, con independencia de su innovación constante, actualmente responden a los siguientes modelos:

- Suscripción en la nube.
- Soluciones adaptables a la entidad.
- RAG (Retrievanbl Augmented Generation).
- Desarrollo a medida (externo o interno).

Para la elección del modelo debemos analizar los recursos tecnológicos disponibles, la capacidad de la entidad para el control y de la gestión de los datos, el horizonte temporal y el impacto del sistema en la organización.

Para el examen del expediente, la selección de la solución tecnológica más adecuada podría ser la de un sistema de blockchain asistido por un agente de IA que vaya verificando los trámites de los expedientes y el cumplimiento normativo desde el principio, integrado en un sistema local con información de fuentes seguras.

VII. LA PLANIFICACIÓN DEL PROCESO PARA EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE ASISTIDO CON IA

1. Reingeniería previa de los procesos

No podemos concebir la innovación asistida con IA conformando los procesos a través de los clásicos procedimientos y la estructura de la instrucción basada en informes, en muchos casos, reactivos. Debemos generar el cambio desde la reingeniería de procesos, eliminando todos las duplicidades y trámites que no aporten valor con la salvaguarda de la seguridad jurídica inherente a la actividad administrativa pública.

A través de la reingeniería de procesos se pueden imbricar las técnicas del compliance normativo, la transparencia, la integridad y el fortalecimiento de la reputación institucional.

Los principales ítems para el rediseño de los procesos son los siguientes:

- Contextualización de la producción documental.
- Identificación de los servicios gestores relacionados.
- Diseño y mejora de los circuitos administrativos.
- Optimización de los flujos, reservando la seguridad jurídica.
- Rediseño de los procesos orientados a la simplificación y claridad.

- Normalización y diseño de los documentos digitales y gestión documental orientada a los datos, cambiando la cultura del trabajo del documento objeto hacia la toma de decisiones orientada a procesos.

Tras ello, funcionalmente, necesitamos la automatización de los indicadores de eficiencia y de la simplificación administrativa, a través de las técnicas de Big Data y Machine Learning, dotada de las posibilidades del aprendizaje autónomo con la reducción de las consultas al personal técnico facultativo y la simplificación de las relaciones interdepartamentales.

2. Integración de la IA en los gestores electrónicos de expedientes

La integración de la IA en los gestores de expedientes se puede realizar, entre otras posibilidades, a través de un agente de IA mediante las denominadas API (Application Programming Interface), una especie de "puerta" para que dos sistemas informáticos se hablen entre sí de forma controlada.

El gestor de expediente expone una API para que otros sistemas puedan consultar o enviar datos y crear expedientes para añadir los documentos.

El sistema IA ofrece otra API para remitir textos, documentos, preguntas y devuelve los resultados (resumen, clasificación, extracción de datos, borrador de informes, detección de riesgos)

La arquitectura práctica se vincula a través de una capa de integración entre el gestor electrónico y el sistema de IA, una especie de gestor intermedio, que recibe peticiones del gestor, selecciona qué datos debe enviar a la IA, aplica la anonimización y automáticamente gestiona el registro de auditoría, disponiendo quién, cuando y para qué, los sujetos intervinientes interactúan. Se realiza una llamada a la API de la IA y se devuelve el resultado al gestor, que lo guarda como propuesta, ya que nunca debe ser un acto automático, reservándose la decisión final al personal responsable.

Entre las facilidades que actualmente ya pueden realizar los agentes de IA con mayor impacto en los expedientes se sintetizan las siguientes:

a) Asistencia a tramitación y checklist

- El sistema detecta el tipo de expediente: contrato, licencia, subvención.
- Propone índice y los documentos que faltan por incluir.
- Formula un cheklist iterativo de los trámites: consultas previas, informes preceptivos, propuesta de resolución, audiencia, publicación, notificaciones y comunicaciones.

El gestor manda metadatos y texto, la IA devuelve la comprobación mediante cheklist y las correspondientes alertas.

b) Detección de errores, riesgos y alertas

En esta fase, se imbrica a la instrucción administrativa ordinaria las técnicas de compliance.

Las señales típicas serían el fraccionamiento de contratos, plazos erróneos, motivaciones insuficientes, incongruencias y ausencia de informes.

El sistema no decide, solo alerta y explica la razón, de lo que deja el correspondiente aviso trazable.

A través de la API, la IA analiza el expediente en hitos y devuelve riesgos y evidencias.

Los errores más frecuentes que podemos encontrarnos constante la función del examen del expediente son los siguientes:

- Omisión de trámites o informes preceptivos.
- Documentos incorrectos o desactualizados.
- Errores de secuencia procedimental.
- Copia mecánica de modelos sin análisis.
- Falta de motivación suficiente.
- Informes con contenido imposible.
- Instrucción incoherente.

c) Redacción asistida de borradores.

El sistema formula borradores de informes, propuestas, requerimientos, resoluciones y sus correspondientes resoluciones. La API manda hechos, documentos y las plantillas, la IA devuelve el borrador editable.

d) El flujo predictivo para el examen del expediente

La operatividad del examen del expediente asistido por la IA, en síntesis, supondría que la persona titular de la secretaría o personal colaborador pulsaría en el gestor la operación del examen del expediente, y tras los procesos internos, el gestor mostrase un panel con una propuesta para revisar, aceptándose, rechazándose o editando las correspondientes modificaciones, generándose una nota interna en el expediente.

La verificación el examen del expediente con la asistencia de la IA, nos anticipa a las incidencias, identificando los riesgos de nulidad o anulabilidad, los conflictos de intereses y los riesgos de impugnación, pudiéndose ilustrar gráfi-

camente a través de un simulador con indicadores de alerta temprana, como el semáforo jurídico de riesgos que se inserta a continuación.

Una vez conocidas las diferentes soluciones tecnológicas y su potencial, podría considerarse que el examen del expediente asistido con la IA supondría conseguir un hito sin precedentes para el cumplimiento normativo y la eficacia local, reforzando la integridad pública local. Clarificando en todo caso, que la IA no debe examinar jurídicamente los expedientes, sino que asiste a los servicios municipales y a la Secretaría para su ejecución eficiente.

VIII. LA PREVENCIÓN DE SESGOS EN EL EXAMEN DE LOS EXPEDIENTES ASISTIDOS POR LA IA

1. El sesgo

El sesgo es una desviación sistemática del juicio o la toma de decisiones respecto de criterios objetivos de racionalidad, imparcialidad o evidencia, causada por factores cognitivos, organizativos, culturales o tecnológicos que influyen consciente o inconscientemente en quien decide. Esta desviación puede afectar a la valoración de los hechos, la interpretación de las normas o a la ponderación de intereses en un procedimiento administrativo.

Los reconocidos autores Tversky y Kahneman, demostraron que las decisiones humanas se ven afectadas por errores sistemáticos de juicio derivados de atajos mentales[13].

La transformación cognitiva que están generando los sistemas de IA en la gestión administrativa, nos obliga a utilizar una definición de sesgo, que conecte la psicología de la decisión con el derecho administrativo.

En el ámbito del procedimiento administrativo, el sesgo puede definirse como toda influencia sistemática que puede alterar la objetividad, la imparcialidad o racionalidad de la actuación administrativa, provocando que la instrucción, valoración o resolución de un expediente se aparte de los hechos acreditados, de la normativa aplicable, de los derechos en lid o del interés general.

La definición de sesgo permite incluir:

- Sesgos humanos: confirmación, anclaje, autoridad, disponibilidad.
- Sesgos organizativos: rutinas administrativas, presión política, cultura institucional.
- Sesgos algorítmicos: como el resultado sistemáticamente distorsionado o perjudicial derivado de datos, modelos o procesos automatizados[14].

2. Tipos de sesgos y medidas preventivas

1.1. Sesgos cognitivos

Sesgo de confirmación

Tendencia a buscar o valorar sólo los elementos que confirman una idea previa, como la recurrente en la práctica administrativa: “esto siempre se ha hecho así”, o “esto nunca lo han recurrido, seguro que está bien”.

Riesgo: se obvian vicios sustanciales como el objeto, la competencia o el procedimiento.

Mitigación: Lista de comprobación normativa “ciega” al contexto político, histórico y de los precedentes.

13 Kahneman, Daniel; Shane Frederick (2002). «Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment». En Thomas Gilovich, Dale Griffin, Daniel Kahneman, ed. *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 51-52.

14 OECD (2023), OECD Digital Education Outlook 2023: Towards on Effective Digital Education Ecosystem. ECDD Publishing, Paris https://doi.org/10.1787/c74f03de-en.

Sesgo de autoridad

Se puede reducir el nivel de exigencia cuando el expediente provenga directamente de la alcaldía o presidencia, esté impulsado por una concejalía prevalente o por un personal de confianza o directivo directamente vinculado con el centro de poder.

Riesgo: se relaja el control de legalidad.

Mitigación: anonimización funcional.

Sesgos personales y relacionales

Sesgos de proximidad.

Existe mayor indulgencia cuando las personas interesadas son conocidas, proveedoras habituales o empresas próximas.

Riesgo: trato desigual y quiebra del principio de objetividad.

Mitigación: protocolos de conflictos de intereses, abstención y doble revisión.

Sesgo de urgencia o presión temporal

Cuando se reciben urgencias para incluir algún asunto en una convocatoria o sesión de órganos de gobierno los controles se relajan.

Riesgo: se normalizan defectos no subsanables o se minimizan advertencias y observaciones.

Mitigación: diferencial formalmente la urgencia política de la urgencia jurídica, con la doctrina asentada del Tribunal Supremo sobre las urgencias que las define como «necesidad inaplazable no producida por quien la invoca»

1.2. Sesgos organizativos y estructurales

Sesgo de la rutina administrativa

Sesgos generados por la rutina administrativa, reproduciendo de forma mecánica modelos establecidos, con informes reproducidos por inercia y omisión de trámites.

Riesgo: nulidad sobrevenida, especialmente tras cambios normativos o jurisprudenciales.

Mitigación: revisión periódica de plantillas y modelos con control normativo.

Sesgo de fragmentación del expediente.

Cada servicio analiza su parte del expediente, pero ningún servicio examina el conjunto.

Riesgo: incoherencias internas graves (objeto, atribuciones, financiación).

Mitigación: examen transversal del expediente completo.

Sesgo de normalización del incumplimiento

Se producen defectos de forma reiterada que dejan de percibirse como anomalías: falta de informes preceptivos, justificaciones estereotipadas o genéricas.

Riesgo: consolidación de prácticas irregulares.

Mitigación: indicadores y alertas jurídicas y auditorías internas selectivas.

Sesgos jurídicos en la interpretación normativa

Son los denominados sesgos finalista, al considerar que si el fin es positivo los medios ya se subsanarán.

Riesgo: vulneración de principios de legalidad, competencia o procedimiento.

Mitigación: concienciación de las garantías del procedimiento administrativo.

Sesgos localistas

Interpretación de la norma general, adaptándola en exceso a la realidad municipal o a la vecindad, muy recurrente en materia de contratación administrativa y selección del personal.

Riesgo: incumplimiento de la doctrina legal y jurisprudencia consolidada sobre los límites del arraigo.

Mitigación: contraste sistemático con la doctrina de los órganos consultivos y tribunales.

1.3. Sesgos tecnológicos

Sesgos de automatización

Los sesgos de automatización suponen confiar acríticamente en los gestores de expedientes, plantillas inteligentes y los sistemas de IA.

Riesgo: asunción de que si el sistema lo permite es lo correcto.

Mitigación: principio de supervisión humana.

Sesgo de opacidad algorítmica (si se usa IA)

Falta de transparencia para conocer que el sistema destaca o ignora riesgos.

Riesgo: decisiones no explicables ni defendibles jurídicamente.

Mitigación: IA explicable y trazabilidad de criterios.

1.4. Sesgos políticos o sindicales

Sesgos de alineamiento evitando informes desfavorables para no generar conflictos con los órganos de gobierno, con los grupos políticos o la representación sindical.

Riesgo: desnaturalización del asesoramiento legal preceptivo, basado en la objetividad.

Mitigación: reforzar el valor institucional de la función de control.

IX. LOS PROMPTS ADECUADOS PARA EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE

1. El uso de los prompts adecuados

Las instrucciones que debemos ofrecer al sistema para obtener una respuesta adecuada se estructuran a través de *prompts, que deberán* respetar, como mínimo, las siguientes reglas:

1.º Definición del objetivo o propósito principal de la consulta.

2.º Definición del perfil o la personalidad con la que debe actuar.

3.º Exposición del contexto o detalles necesarios.

4.º Realización de la consulta con un lenguaje claro y específico.

5.º Definición del formato o estilo de la respuesta (del output).

Con este esquema, estaríamos en condiciones de formular una consulta adecuada, pudiéndose generar en los correspondientes servicios locales repositorios de prompts para simplificar y optimizar su gestión.

2. Prompt maestro para el examen del expediente administrativo local

El *prompt* maestro, también denominado master *prompt,* es una instrucción extensa y bien estructurada que puede servir como marco principal para guiar a una IA en una tarea o conjunto de tareas.

En lugar de escribir una instrucción para cada consulta, el *prompt* maestro define previamente el esquema principal y luego se agregan los detalles concretos. Un buen *prompt* maestro puede convertir a la IA en una especie de asistente especializado.

Se desglosa a continuación un prompt maestro para su utilización en el examen del expediente administrativo local[15].

PROMPT MAESTRO

Asistencia de IA al examen de expedientes por la Secretaría municipal.

Rol de la IA

Actúa como asistente jurídico-administrativo avanzado de la Secretaría General de un Ayuntamiento español, con conocimiento experto en:

Derecho administrativo y régimen local

Procedimiento administrativo común

Contratación pública

Régimen económico-financiero local

Protección de datos

Integridad institucional, prevención de riesgos y control interno Tu actuación debe respetar siempre el principio de legalidad, objetividad, imparcialidad, trazabilidad y prudencia institucional, sin sustituir el juicio de la persona titular de la secretaría local.

CONTEXTO DEL ENCARGO: VOY A FACILITARTE EL CONTENIDO COMPLETO DE UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO. TU FUNCIÓN ES ASISTIR A ESTA SECRETARÍA PARA EL EXAMEN DEL EXPEDIENTE, EMITIENDO UN ANÁLISIS ESTRUCTURADO, CLARO Y UTILIZABLE, COMO BASE PARA UNA NOTA JURÍDICA INTERNA.

15 El prompt maestro fue diseñado por el autor con la asistencia de un modelo de inteligencia artificial generativa (ChatGPT, OpenAi. Su elaboración fue iterativa, refinándose mediante sucesivas interacciones hasta obtener una estructura adaptada al objeto del estudio, siendo el contenido definitivo resultado de validación y adaptación jurídica. OpenAi. (2026). ChatGPT (modelo GPT-5.5) Modelo de lenguaje de gran tamaño. https://chatgpt.com/

1. Identificación y encuadre del expediente

- Tipo de expediente, órgano competente y fase procedimental.
- Normativa básica y específica aplicable (estatal, autonómica y local).
- Naturaleza del acto (resolutorio, preparatorio, de trámite, etc.).

2.Examen de legalidad procedimental

- Verifica la corrección de los trámites esenciales: competencia, iniciación, instrucción, informes preceptivos, audiencia, motivación, forma y notificación.
- Identifica **omisiones, defectos formales o vicios procedimentales**, indicando su posible efecto (nulidad, anulabilidad, irregularidad no invalidante).

3.Análisis material o sustantivo

- Comprueba la adecuación del contenido del expediente al ordenamiento jurídico.
- Detecta contradicciones normativas, desviación de poder, falta de motivación suficiente o uso indebido de potestades administrativas.

4.Dimensión económico-financiera (si procede)

- Examina existencia de crédito adecuado y suficiente, fiscalización previa, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Señala riesgos de alcance contable, reparo, responsabilidad o menoscabo de fondos públicos.

5. Protección de datos y transparencia

- Valora el tratamiento de datos personales, accesos, cesiones o publicaciones.
- Detecta posibles incumplimientos del principio de minimización, confidencialidad o acceso indebido a la información.

6. Semáforo jurídico de riesgos

Clasifica el expediente o cada incidencia detectada conforme a este esquema:

- **Riesgo alto**: ilegalidad relevante, posible nulidad, responsabilidad administrativa, contable o penal.
- **Riesgo medio**: deficiencias subsanables, necesidad de refuerzo de motivación o corrección procedimental.
- **Riesgo bajo**: actuación ajustada a Derecho, con observaciones menores o recomendaciones.

7. Propuesta de actuación para la Secretaría

A efectos prácticos, utilizando este texto, adaptado al tipo concreto de expediente a examinar, estaríamos en condiciones de obtener una nota jurídica interna suficientemente estructurada con elementos de juicio suficientes para considerar correcta la actuación administrativa o proponer las mejoras necesarias.

IX. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite formular las siguientes conclusiones:

Primera. El examen del expediente previsto en el artículo 177 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales constituye una singularidad del procedimiento administrativo local cuya relevancia práctica ha sido claramente infravalorada. Lejos de ser un trámite meramente formal, representa un mecanismo preventivo de garantía jurídica que merece una reinterpretación acorde con las actuales exigencias de buena administración.

El examen del expediente supone una técnica fundamental de control preventivo, que debe concebirse más como un mecanismo iterativo para el cumplimiento y la eficacia administrativa, que como una medida fiscalizadora o de control a la resolución o acuerdo administrativo.

Segunda. La práctica administrativa evidencia un cumplimiento desigual e incluso la omisión del examen del expediente en numerosas entidades locales, normalmente justificada por la insuficiencia de medios personales y tecnológicos. No considerándose justificado que la escasez de recursos pueda convertirse en argumento para vaciar de contenido una garantía expresamente prevista por el ordenamiento jurídico.

Tercera. La verdadera finalidad del examen del expediente no consiste únicamente en comprobar que la instrucción ha finalizado, sino en reforzar la calidad jurídica de la decisión administrativa mediante una verificación transversal de la legalidad, la competencia, la existencia de los trámites preceptivos, la coherencia documental, la trazabilidad y la integridad del procedimiento.

Cuarta. Interpretado desde la perspectiva del *public compliance*, el examen del expediente puede configurarse como uno de los instrumentos preventivos más eficaces para fortalecer la cultura del cumplimiento normativo en las entidades locales. La prevención de riesgos jurídicos debe incorporarse al procedimiento administrativo antes de la adopción de la decisión y no limitarse al control posterior de su legalidad.

Quinta. La IA ofrece, por primera vez, la posibilidad real de hacer plenamente operativo este trámite. Su capacidad para analizar documentación prolija y extensa, detectar omisiones procedimentales, identificar riesgos, generar alertas y asistir técnicamente a la Secretaría, puede permitir superar muchas de las limitaciones materiales dificultan su aplicación efectiva.

Sexta. La incorporación de sistemas de IA exige, no obstante, una implantación rigurosa basada en la previa definición de las necesidades funcionales, la calidad de los datos, la supervisión humana permanente, la transparencia algorítmica y la prevención de sesgos cognitivos, organizativos y tecnológicos. La IA debe reforzar el criterio jurídico de la persona titular de la secretaría local, nunca sustituirlo.

Séptima. La principal aportación de este estudio consiste en defender que el examen del expediente administrativo asistido por la IA puede convertirse en uno de los instrumentos con mayor potencial para la modernización del procedimiento administrativo local. No por automatizar la tramitación administrativa, sino porque permite reforzar simultáneamente la legalidad, la integridad pública, la trazabilidad, la seguridad jurídica, la prevención de conflictos de intereses y la eficacia administrativa.

Si durante décadas el examen del expediente fue considerado un trámite de difícil cumplimiento, la IA puede ofrecer la oportunidad de transformarlo en un auténtico sistema preventivo.

Probablemente, pocas innovaciones pueden aportar tanto valor al fortalecimiento administrativo e institucional de nuestras entidades locales como aquella que pueda conseguir que los expedientes lleguen al órgano decisor mejor instruidos y con la mayor seguridad jurídica, para lograr un hito posible: el cumplimiento normativo y la eficacia administrativa local.

X. BIBLIOGRAFÍA

Aragón Román, A. (2023), El examen del expediente local por la secretaría como potencial técnica de compliance. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 7, Editorial la Ley.

Aragón Román, A. (2025). Las nuevas bases del Régimen Local algorítmico. "Inteligencia colectiva para la digitalización con IAQ". Revista de Estudios Locales – CUNAL 288, pp-210-230.

Campos Acuña, C. (2017). Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas. CEMCI Publicaciones.

Casas Hervilla, J. (2022). La intervención del Secretario Municipal en los delitos de prevaricación: especial referencia a las omisiones penalmente típicas. Diario La ley, n.º 9996, Wolters Kluwer.

García-Valdecasas Rodríguez de Rivera, P. (2022), Blockchain y automatización de procedimientos en la Administración Pública, Wolters Kluwer, pp-149-224.

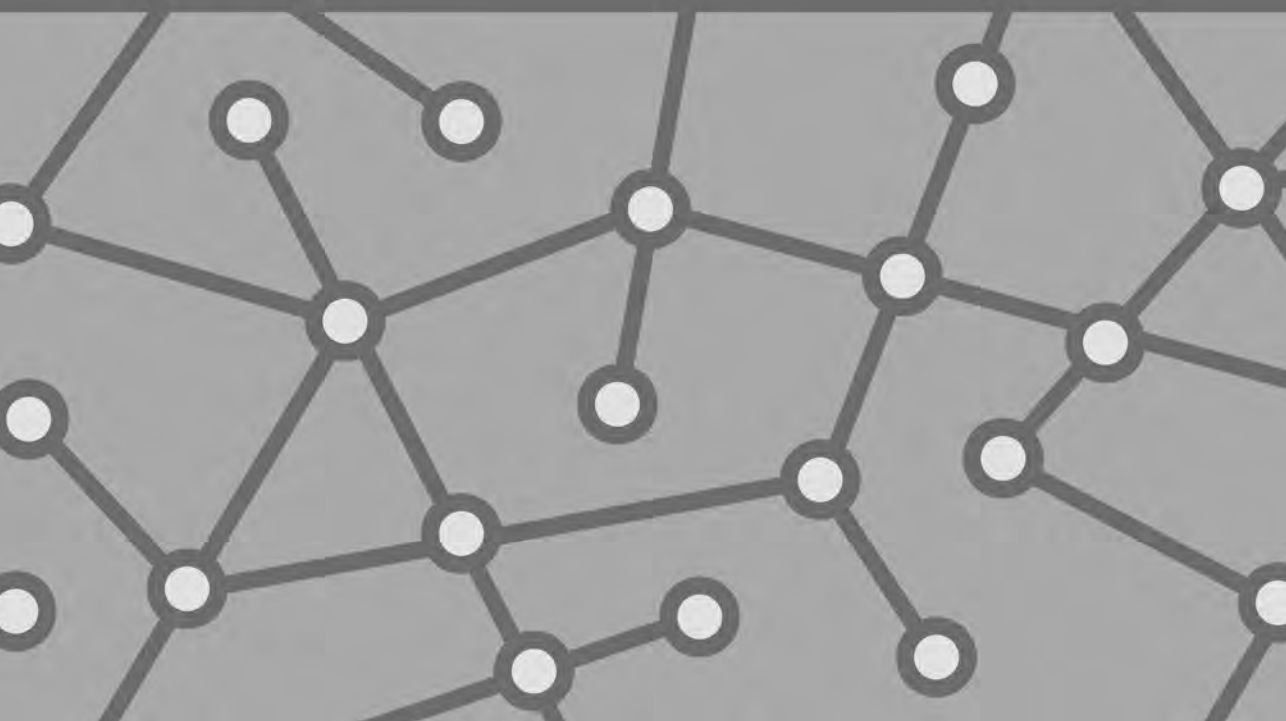
Jiménez Asencio R. (2020). Prólogo en Campos Acuña C. (Dr.). «Guía práctica de compliance en el sector público. p-19.

Kahneman, Daniel; Shane Frederick (2002). «Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment». En Thomas Gilovich, Dale Griffin, Daniel Kahneman, ed. Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 51-52.

OECD (2023), OECD. Digital Education Outlook 2023: Towards on Effective Digital Education Ecosystem. ECDD Publishing, Paris https://doi.org/10.1787/c74f03de-en.

Velasco Caballero, F. (2009). «Derecho Local, Sistema de Fuentes» Marcial Pons, p-303.

Villoria M, y Izquierdo A. (2016) «Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público». Tecnos.



INFORMES SECTORIALES

Informe sobre organización y régimen jurídico de los entes locales en Aragón (2024-2026)

María de las Mercedes Crespo Valero
Jefa de Servicio de Régimen Jurídico Local. Dirección General de Administración Local. Departamento de Vivienda, Fomento, Logística y Cohesión Territorial. Gobierno de Aragón
Profesora sustituta Universidad de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES 1. Tribunal Constitucional 2. Tribunal Supremo. 2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón. 4. Audiencia Provincial de Teruel 5. Tribunal Superior de Justicia de Andalucía IV. JUNTA ELECTORAL CENTRAL V. CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En este informe se incorpora una selección de novedades normativas y jurisprudenciales correspondientes al período comprendido entre junio de 2024 y marzo de 2026, en cuanto resultan de aplicación o presentan relevancia para las entidades locales aragonesas. La extensión de dicho período se debe a que en el ejercicio anterior no se elaboró informe en esta materia.

Es preciso destacar la importancia del pronunciamiento del Pleno de las Cortes de Aragón que, en sesión celebrada el día 27 de marzo de 2025, aprobó el Dictamen elaborado por la Comisión Especial de Estudio sobre la normativa especial para pequeños municipios que concluyó que el Gobierno de Aragón, tras el correspondiente proceso de participación, debería remitir a las Cortes un proyecto de ley que recoja la debida simplificación en la organización y el funcionamiento de entidades con una población inferior a 1.000 habitantes, a partir de las propias competencias autonómicas en materia de régimen local.

El Dictamen expone la situación de gran parte de los municipios más pequeños de Aragón a los que les resulta muy difícil, cuando no imposible, prestar incluso los servicios mínimos obligatorios exigidos por la normativa vigente. Señala incluso que, la viabilidad de los municipios de menos de 250 habitantes está cuestionada, siendo imprescindible para ellos la asistencia directa externa. Analiza la dificultad de definir el pequeño municipio, concluyendo que el umbral de población, para ellos, podría situarse en 1.000 habitantes, si bien sería conveniente la creación de una categoría especial para los de menos de 250 habitantes. Las propuestas que realiza se centran en los siguientes aspectos: agrupaciones secretariales y administrativas, simplificación administrativa, organización, gestión económica y presupuestaria, financiación y uso de recursos propios, personal, contratación y servicios y calidad de vida.

Los trámites para la redacción de la futura ley han continuado y mediante la Orden de 3 de abril de 2025 del Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de ley reguladora del régimen especial de pequeños municipios aragoneses y se encomendó a la Dirección General de Administración Local la elaboración del anteproyecto de ley y la realización de los trámites legales pertinentes hasta su aprobación como proyecto de ley.

A través de la creación de una comunidad práctica se fueron incorporado diversas propuestas y opiniones de expertos en la materia, estando previsto que en los próximos meses se pueda desarrollar el proceso participativo que incorporará las iniciativas de las propias entidades locales. Por tanto, resulta previsible que el próximo informe en esta materia se refiera al proceso de elaboración y aprobación de la propia normativa.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

1. Normativa europea

Es de destacar en este apartado, por su relevancia para la gestión del censo y del propio proceso electoral, la Directiva **(UE) 2025/1788 del Consejo de 24 de junio de 2025**, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DOUE L 8-9-25). Esta Directiva que deberá ser traspuesta al Derecho nacional antes del 29 de septiembre de 2027, trata de facilitar el derecho al sufragio, respetando la libertad de opción de los ciudadanos de la Unión res-

pecto al Estado en el que quieran participar en las elecciones. Además, garantiza el suministro de información a los ciudadanos al votar en las elecciones europeas y el intercambio de datos entre los Estados miembros, todo ello con la finalidad de salvaguardar la integridad de las elecciones evitando el doble voto o el voto indebido.

2. Normativa estatal

La **Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto**, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres (BOE 2/8/2024), mediante la modificación del artículo 44 bis, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, ha establecido la composición paritaria de las candidaturas que se presenten para las elecciones, entre otras, las municipales.

En lo que afecta a los ayuntamientos, la **Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero**, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE 3/1/2025), en su título primero, acomete la reforma organizativa de la Administración de Justicia en todos sus ámbitos, mediante la creación y constitución de los Tribunales de Instancia y la evolución de los Juzgados de Paz a Oficinas de Justicia en los municipios.

Además, modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, respecto a las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos. En el ámbito del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, prevista en el artículo 92.bis y concordantes de esta Ley, se aplicará teniendo en cuenta que todas sus competencias serán asumidas por la Comunidad Autónoma según su propia normativa.

También introduce un apartado 4 al art. 11 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General señalando que los secretarios o las secretarias de los ayuntamientos son delegados o delegadas de las juntas electorales de zona y actúan bajo la estricta dependencia de las mismas.

La **Ley 9/2025, de 3 de diciembre**, de Movilidad Sostenible (BOE 4/12/2025) crea el Sistema General de Movilidad Sostenible como marco de cooperación entre la Administración General del Estado, las comunidades y ciudades autónomas, y las entidades locales.

Respecto a su aplicación a las entidades locales, el Sistema General de Movilidad Sostenible cuenta con diversos instrumentos para su desarrollo y regula los planes de movilidad para municipios incluyendo un plan simplificado para municipios de población comprendida entre 20.000 y 50.000 habitantes e intro-

duce la habilitación legal que permite que los municipios puedan establecer una tasa por la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas de libre circulación estipuladas en las zonas de bajas emisiones.

El **Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre**, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I publicado en el BOE de 30 de octubre de 2024 indica que su presidencia podrá convocar a reuniones ordinarias de cooperación a los representantes locales.

El **Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre**, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las Entidades Locales y de las Comunidades Autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación (BOE 4/12/25), señala como objetivo permitir a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales poder emplear el superávit obtenido en sus cuentas durante 2024 para destinarlo a Inversiones Financieramente Sostenibles (IFS) en 2025, 2026 y 2027.

La disposición incorpora asimismo una modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que tiene como objetivo devolver a la Generalidad de Cataluña la gestión de la oferta pública de empleo y procesos de selección de los habilitados nacionales.

Por último, el **Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo**, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio (BOE 20/3/2026) añade una competencia propia a las enumeradas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de promoción y participación en comunidades energéticas y actuaciones de transición energética para generar beneficios ambientales, económicos y sociales en los municipios.

3. Normativa de la comunidad autónoma aragonesa

Durante el período analizado la normativa en materia de organización y régimen jurídico es escasa por lo que solamente se enunciarán aquellas que tienen alguna relevancia para las entidades locales.

La **Ley 2/2025, de 15 de mayo**, de modificación de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón (BOA 21/05/2025), ha sido desarrollada por la **Orden AGA/523/2025, de 21 de mayo** que aprueba la extensión de las unida-

des mínimas de cultivo para el secano y el regadío en los distintos municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 22/05/2025), estableciendo una división en tres grupos de municipios en función de su situación agronómica o de parcelación, de manera que a cada grupo se le asignan distintas superficies de unidad mínima de cultivo para secano y regadío.

El **Decreto 145/2025, de 17 de diciembre**, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen los modelos de impresos y sobres y las dietas, gratificaciones e indemnizaciones para las elecciones a Cortes de Aragón a celebrar el 8 de febrero de 2026, regula las percepciones que reciben las personas que ocupan las secretarías de los ayuntamientos, por su participación en el proceso electoral como delegados de las juntas electorales. La gratificación está calculada en función del número total de mesas electorales que efectivamente se constituyan en el municipio o municipios en que actúen como delegados o delegadas de la junta electoral de zona conforme a lo dispuesto en los anexos del Decreto.

Se retribuye, además, al personal colaborador de los ayuntamientos los servicios extraordinarios realizados fuera de su jornada habitual de trabajo y los trabajos relacionados con el acondicionamiento de los espacios en los que deban ubicarse los locales electorales.

4. Normativa de la comunidad autónoma de Cataluña

Se incluye en este informe la aprobación de la **Ley 8/2025, de 30 de julio**, del Estatuto de municipios rurales. (BOE 28/08/2025) que pone de manifiesto que la necesidad de dotar de un régimen especial a estos pequeños municipios no se circunscribe exclusivamente a nuestra Comunidad Autónoma.

En materia de organización y régimen jurídico, hay que destacar los conceptos de comarca rural y de comarca limítrofe que la Ley define en función de la densidad de población, estableciendo que el municipio rural es aquel que tiene una población inferior o igual a 2.000 habitantes.

Respecto a las competencias atribuidas a los municipios rurales señala que su ejercicio es irrenunciable limitando la posibilidad de que los municipios rurales ejerzan competencias impropias. Realiza varias referencias a la necesaria y previa incorporación del estudio del impacto que los proyectos de disposiciones generales puedan tener en los municipios rurales e incluye las recomendaciones a seguir para minimizar o corregir dicho impacto en caso de que sea negativo.

Un apartado destacable de la Ley, a mi juicio, y como novedad, es el Titulo VI dedicado a la autonomía local de los municipios rurales que incluye la

participación de estos en los órganos de la Generalitat de Cataluña y atribuye al Consejo de Gobiernos Locales (creado en 2010) la defensa de la autonomía local. En el artículo 68 se regula la conciliación previa con el objeto de intentar resolver de forma acordada los conflictos que surjan entre la Generalitat y los municipios rurales y los conflictos de estos entre sí, antes de la interposición del recurso contencioso-administrativo frente a normas o actos, actuaciones o inactividad de la Generalitat. Este trámite es de carácter voluntario y no sustituye al requerimiento previo en los litigios entre administraciones establecido por la normativa sobre la jurisdicción contencioso-administrativa.

III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

1. Tribunal Constitucional

STC (Sala Segunda) 100/2025, de 28 de abril de 2025. Recurso de amparo 4668-2023. (BOE 05/06/25).

La sentenciase pronuncia sobre los límites de la libertad de expresión en el ámbito político electoral enjuiciando la supuesta vulneración del derecho a la libertad de expresión fundada en manifestaciones injustificadas y desproporcionadas, efectuadas durante la campaña electoral y referidas a quien fuera alcalde de Oviedo pero que había abandonado el primer plano de la actividad política.

El Tribunal Constitucional entiende que, aun cuando los personajes públicos tengan la obligación de soportar un nivel más intenso de la crítica y del escrutinio público, ello no puede comportar que cualquier imputación que afecte a su reputación pueda ser amparada por la libertad de expresión. La innecesaridad y falta de proporcionalidad de la frase y del tuit de la demandante de amparo —en cuanto esos mensajes, de tono gravemente peyorativo para el Sr. Iglesias, responden a la peculiar interpretación que realiza la demandante de lo publicado en los medios de comunicación varios años antes y no resultan necesarios para cumplir con la pretendida finalidad de comparar dos formas diferentes de hacer política—, y la ausencia de toda relación con la contienda electoral — el Sr. Iglesias ya no era candidato a las elecciones municipales que iban a celebrarse, lo que le situaba fuera del primer plano de la política, y la imputación era personal y no a su partido político, a lo que se añade que no tuvo oportunidad de responder a la invectiva hecha pública por la demandante en el debate televisivo celebrado el último día de campaña electoral— conducen a la desestimación del recurso de amparo.

STC (Pleno) 134/2025, de 10 de junio de 2025. Cuestión de inconstitucionalidad 5537-2023. (BOE 14-7-25).

Declara la nulidad del ajuste del quorum de concejales promotores de una moción de censura en caso de transfuguismo.

El caso concreto se refiere al Ayuntamiento de Arredondo (Cantabria), donde cuatro concejales —entre ellos uno que había sido expulsado de su grupo municipal y pasó a la condición de concejal no adscrito— promueven una moción de censura contra el alcalde, y la norma cuestionada incrementa el quórum de concejales promotores de la moción en función de si pertenecen o han pertenecido al mismo grupo municipal que el alcalde.

Este incremento del quórum se sustentaba en la reforma de 2011 con el argumento de combatir el "trasfuguismo". Sin embargo, aunque la finalidad perseguida pueda considerarse constitucionalmente legítima, considera que resulta desproporcionada al afectar al núcleo básico de la función de control político propia del derecho de participación política del artículo 23.2 de la Constitución Española.

La Sentencia indica que, la mayoría reforzada que exige el precepto no está determinada, sino que dependerá, en cada caso, del número de concejales "tránsfugas" que apoyen la interposición de la moción, incrementándose la mayoría de manera progresiva en función del mayor o menor apoyo que tuviera la propuesta entre los concejales que compartan o hayan compartido grupo municipal con el alcalde. Eso supone que el ejercicio de un derecho individual del concejal, y su eficacia real, dependerá del número y origen del resto de firmantes de la moción, razón por la que estará absolutamente condicionado a una serie de elementos que no dependen de la voluntad del representante municipal. Lo que determina la imposibilidad total de planteamiento de la moción, y con ello, la desaparición del mecanismo del control político.

Por tanto, se declara inconstitucional y nulo el párrafo segundo del art. 197.1 a) de la LOREG y por conexión o consecuencia, también se declara inconstitucional y nulo el inciso "los tres párrafos de" de la letra e) del mismo artículo. La propia Sentencia establece el alcance de la misma señalando que se consideran consolidadas y no susceptibles de ser revisadas las que hayan sido definitivamente decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada y todas las que no hubieran sido impugnadas a la fecha de publicación de la propia Sentencia.

2. Tribunal Supremo

Las sentencias analizadas en este epígrafe se han agrupado en las siguientes materias:

A. Régimen electoral

Sentencia de 1 de julio de 2024, ECLI:ES:TS:2024:3827.

La Sentencia analiza si la convocatoria para la votación de una moción de censura constituye un acto administrativo de trámite cualificado, o de mero trámite irrecurrible aisladamente y declara que, la convocatoria del pleno extraordinario para el debate y votación de una moción de censura conforme al art. 197.1 de la LOREG, viene impuesta *ope legis* una vez que el secretario municipal extienda la diligencia tras constatar que la moción de censura reúne las exigencias de los apartados a) y b) del artículo 197.1 de la LOREG , luego no es un acto de trámite cualificado del artículo 25.1 de la LJCA a los efectos de su impugnación aislada.

Sentencia de 13 de febrero de 2025, ECLI:ES:TS:2025:681.

No cabe trasladar los efectos de la inelegibilidad sobrevenida del artículo 6.2 a) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que establece que son inelegibles *"los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena"* más allá del período al que la sentencia a ejecutar la ha constreñido. Nada impide, sin embargo, ponerla en conocimiento de la Junta Electoral Central mientras no haya transcurrido el periodo de duración de la misma.

B. Competencias y régimen local

Sentencia de 16 octubre de 2024, ECLI:ES:TS:2024:5003.

Respecto a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si resulta exigible a los municipios con población inferior a 2.000 habitantes la prestación del servicio o el ejercicio de la competencia relativa al tratamiento o depuración de aguas residuales, en el marco de la legislación básica de régimen local. La sentencia recuerda que, las leyes estatales y autonómicas, cada una en el ámbito de su respectiva competencia por razón de la materia, son las que deben atribuir a las entidades locales las competencias necesarias para asegurar la intervención de dichas entidades en la gestión de sus respectivos intereses, respetando, en el caso de la legislación autonómica, los criterios generales que se establecen en los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36ª LRBRL que conectan directamente con la garantía institucional de la autonomía local.

En materia de tratamiento de aguas residuales urbanas, concluye que ni la legislación estatal básica de régimen local (arts. 25.2 y art. 26 LBRL) ni la legislación sectorial estatal (Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre) contienen 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, sin perjuicio de las que, en su caso, puedan asignarles las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias.

Sentencia de 22 de septiembre de 2025, ECLI:ES:TS:2025:3934.

La cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, se refiere a determinar si la competencia municipal sobre el estacionamiento de vehículos resulta título suficiente para poder sancionar a un ayuntamiento por la omisión del deber de impedir la ocupación de un bien de dominio público hidráulico del Estado -un cauce de corrientes naturales- mediante el estacionamiento de vehículos de terceros. La Sala concluye que no, ya que dicha competencia corresponde a la administración hidráulica.

No obstante, sí considera correcta la sanción por la celebración de un mercadillo en la zona protegida, por tratarse de una competencia municipal. En consecuencia, se estima parcialmente el recurso, se anula la sanción por el aparcamiento y se reduce la multa a la mitad.

C. Proceso contencioso-administrativo

Sentencia de 27 de marzo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:1373.

El tribunal concluye que, en el ámbito de un incidente de ejecución de sentencia promovido por la parte que denuncia que los actos de ejecución se apartan del contenido de la sentencia, no podrá resolverse directamente sobre la forma correcta de cumplirla sin plantear el incidente contradictorio del artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción, en el caso de que la Administración aduzca una supuesta imposibilidad material de ejecución.

Sentencia de 24 de abril de 2025, ECLI:ES:TS:2025:1777.

En el caso analizado se da respuesta a la cuestión planteada sobre la competencia de jurisdicción en materia de acoso laboral en el ámbito del empleo público, indicando que:

- La jurisdicción contencioso-administrativa debe resolver los recursos contra los actos administrativos adoptados en procedimientos cuyo objeto sea investigar o depurar la responsabilidad disciplinaria por conductas presuntas de acoso laboral cuando hayan sido cometidas por personal funcionario, todo ello con independencia de quién sea el presunto sujeto pasivo del acoso.
- Por el contrario, el orden jurisdiccional social es el competente para conocer la impugnación de resoluciones que establezcan medidas de prevención

del acoso laboral que no sean disposiciones generales, o de actuaciones de las Administraciones públicas que infrinjan esas medidas preventivas, o cuando se pretenda la exigencia de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de esas medidas.

Sentencia de 22 de mayo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2555.

El Tribunal Supremo establece que solo los litigios que quepan dentro de la definición legal de litigios entre Administraciones públicas del artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, esto es, cuando actúen en ejercicio de facultades de imperium, serán susceptibles de recurso de apelación sin que entre en juego la cuantía de 30.000 euros establecida con carácter general.

Sentencia de 4 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2761.

El Tribunal Supremo *r*esponde a la cuestión de interés casacional distinguiendo la legitimación para impugnar del ejercicio de la acción pública:

1º. Un ayuntamiento está legitimado para impugnar la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por parte de otro ayuntamiento limítrofe o colindante, cuando afecte al ejercicio de las competencias o a los intereses generales del municipio impugnante.

2º. Los ayuntamientos no están legitimados para el ejercicio de la acción pública urbanística frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico.

Sentencia de 26 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2973.

Se plantea cuál es el objeto del recurso en caso de impugnarse la resolución que inadmite el recurso potestativo de reposición. Explica que un acto que declara inadmisible un recurso potestativo de reposición es recurrible individualmente en sede jurisdiccional, sin perjuicio de acumular a ese recurso la impugnación de lo recurrido en reposición. Ahora bien, si la resolución que declara inadmisible el recurso de reposición no se ataca, queda firme, lo que puede incidir en la recurribilidad jurisdiccional de lo que fue su objeto.

Sentencia de 9 de septiembre de 2025, ECLI:ES:TS:2025:3927.

Fija la siguiente dotrina casacional: en el caso de que la aprobación de un instrumento urbanístico sea objeto de notificación personal a quien hubiera formulado alegaciones en el trámite de información pública y con posterioridad de publicación en el periódico oficial, la fecha de inicio del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo es la constituida por el día siguiente a la publicación oficial.

D. Procedimiento administrativo

Sentencia de 6 de mayo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:1900.

Respecto al procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general el tribunal, dando respuesta a las cuestiones planteadas en el recurso de casación, determina la obligatoriedad de la reiteración del trámite de información pública en caso de modificación del proyecto normativo.

Sentencia de 21 de mayo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2303.

Este pronunciamiento aborda el concepto de "intento de notificación debidamente acreditado" de las notificaciones en papel, resolviendo la Sala el recurso de casación interpuesto y señalando que:

> *"Las condiciones generales para la práctica de las notificaciones se encuentran reguladas en el artículo 41.1 de la LPAC que, tras establecer como regla general que las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía, dispone que no obstante ello las Administraciones pueden practicar las notificaciones por medios no electrónicos cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea y cuando sea necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público para asegurar la eficacia de la actuación administrativa."*

Sentencia de 28 de mayo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2611.

En la resolución de este recurso de casación el tribunal se refiere a la distinción entre un acto de trámite o un acto de trámite cualificado y dice que no tiene una respuesta única o unívoca, válida para todos los casos, sino que debe ser matizada en cada caso mediante el examen particularizado de las circunstancias que concurran, en especial las relativas a su objeto y extensión, a fin de decidir si el acto en cuestión puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 25 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que lo cualifique como acto de trámite y permita su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento.

Sentencia de 19 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2941.

El tribunal se pronuncia, en este caso, sobre la falta de motivación de la disposición de carácter general impugnada, indicando que, tratándose de disposiciones reglamentarias, su motivación no cabe exigirla como si se tratase de actos o resoluciones, pues un reglamento regula y un acto administrativo resuelve, de-

cide, luego responde a un razonamiento lógico que finaliza con una decisión, lo que exige la necesaria motivación o fundamentación.

No conviene perder de vista que, si se reprocha a una disposición reglamentaria que incurre en arbitrariedad por no dar razón de lo que regula, no cabe confundir esa falta de motivación con la disconformidad con lo regulado. El ámbito natural para hacer valer esas discrepancias es, precisamente, el procedimiento de elaboración en las diferentes fases de participación: la de consulta pública y, ya sobre un proyecto articulado, en las fases de alegaciones.

Sentencia de 24 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:3177.

Una vez firme una resolución administrativa restrictiva de derechos, como pueda ser una orden de restauración de la legalidad urbanística, frente a los ulteriores actos de ejecución y consecuentes requerimientos que se notifiquen a los interesados de cara a su cumplimiento, no cabe ya cuestionar la legalidad de dicho acto originario, sino únicamente los aspectos propios de la propia ejecución; y, por tanto, siendo firme la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, no puede oponerse la prescripción y/o caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquélla.

Sentencia de 24 de julio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:3783.

Respecto a las notificaciones que se efectúan por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante, previstas en el artículo 41.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, han de ajustarse a los requisitos generales de toda notificación y, ademas, a las exigencias establecidas en el artículo 42.2 de la misma Ley para la práctica de las notificaciones en papel en el domicilio del interesado, siempre con la finalidad de que no se produzca indefensión y se dote de la mayor efectividad a los derechos del interesado proclamados en el artículo 53 de dicha Ley. Esto incluye la obligación de intentar la notificación en el domicilio en dos ocasiones distintas, en días sucesivos y en horas diferentes, antes de poder recurrir a la notificación por edictos.

E. Revisión de oficio

Sentencia de 22 de abril de 2025, ECLI:ES:TS:2025:1776.

Una interpretación de los artículos 106 y 47.1.f) de la Ley 39/2015, puestos en relación con lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada, conduce al Tribunal Supremo a considerarque, habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho

acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia cuando, como sucede en el caso que se examina, la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la reclamación concedida por silencio.

Sentencia de 26 de mayo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2530.

Los convenios interadministrativos que celebran las Administraciones Públicas no son susceptibles de ser revisados de oficio a través del procedimiento regulado en el artículo 106 de la Ley 39/2015 por lo que, en caso de apreciarse la existencia de un vicio de nulidad en los mismos, la declaración de nulidad deberá producirse por resolución judicial, tal y como establece el artículo 51.2.d) de la Ley 40/2015.

Sentencia de 15 de julio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:3506.

El Tribunal Supremo da la siguiente respuesta: "*la legitimación de la Administración autonómica para solicitar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto, sin que ello responda a la condición de interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios, supone el ejercicio de una potestad administrativa que debe atribuirse en una norma con rango de Ley*".

F. Transparencia

Sentencia de 11 de septiembre de 2025, ECLI:ES:TS:2025:3826.

El pronunciamiento señala la necesidad de exigir la transparencia de los procesos informáticos con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de su funcionamiento, lo que puede requerir, en ocasiones, el acceso a su código fuente, a fin de posibilitar la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar.

En este caso, se determina que la Fundación Ciudadana CIVIO tiene derecho a acceder al código fuente de la aplicación informática BOSCO, desarrollada para que las empresas comercializadoras de referencia de energía eléctrica puedan comprobar si los solicitantes del bono social cumplen con los requisitos previstos, legal y reglamentariamente, para tener la consideración de consumidor vulnerable y, por ende, resultan ser beneficiarios del bono social, con la finalidad de que pueda conocer las operaciones diseñadas para la concesión del bono social y comprobar que se ajustan al marco normativo aplicable.

G. Régimen jurídico del sector público

Sentencias de 5 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2615 y de 9 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2764.

El plazo de duración de los convenios urbanísticos que no contengan disposición al respecto es el determinado en la normativa urbanística de la Comunidad autónoma o, en su caso, de la entidad local, y, en defecto de previsión por éstas, el de cuatro años establecido en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Sentencia de 5 de febrero de 2026, ECLI:ES:TS:2026:321.

Declara lo siguiente: la realización de cualquier operación registral, incluida la publicidad formal, estará exenta del pago del arancel cuando la responsable final del pago del mismo, con arreglo a las normas arancelarias, sea una de las entidades a que se refiere el apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Siendo por tanto aplicable a todas las Administraciones Públicas y por tanto también a la Administración Local.

H. Derecho sancionador

Sentencia de 5 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2596.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia versa en precisar si, en aplicación del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 29.4 de la Ley 40/2015, resulta posible, en consideración de las circunstancias concurrentes, imponer la sanción inferior en grado a la prevista para la infracción efectivamente cometida.

El Tribunal Supremo declara que lo lógico es sostener que el grado inferior está referido a la gravedad de las infracciones (de grave a leve), y que cuando el artículo 29.4 LRJSP utiliza esta expresión está permitiendo que se aplique la multa prevista para una infracción de menor gravedad, porque esos son los únicos grados utilizados por el legislador.

Sentencia de 27 de noviembre de 2025, ECLI:ES:TS:2025:5465.

Considera que, la mera condición de ser funcionario de carrera o interino no puede erigirse en criterio determinante de la regularidad o irregularidad y mucho menos de la nulidad de un expediente sancionador, por el mero hecho de que la persona instructora o secretaria de aquel tenga la condición de funcionaria interina o de carrera. De conformidad con el principio de igualdad en la

aplicación de la ley, reconocida en el artículo 1 de la CE, la posición de ambas tipologías de funcionarios públicos, de carrera e interinos, se halla en un estatus de equiparación, de tal manera que unos y otros, en función del tipo de puestos de trabajo que desempeñen, deberán estar en igualdad de condiciones para desempeñar las funciones públicas de instructor y secretario en un expediente sancionador, pues los únicos criterios que deben regir para su elección es la de su capacidad técnica y, en su caso, la experiencia profesional que tengan en el desempeño de estos cometidos.

I. Consulta previa y planes de igualdad

Sentencia de 26 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:3032.

En esta sentencia el interés casacional se suscita sobre dos cuestiones, la primera sobre la aplicación de la consulta previa prevista Ley 39/2015 al procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, respecto a lo que concluye:

> *"A la vista de lo razonado debemos concluir, dando respuesta a la cuestión casacional objetiva que se suscita, que no rigen en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica..."*

En segundo lugar, sobre el principio de igualdad en los planes urbanísticos, indica que la doctrina establece que la documentación exigida no puede limitarse a una mención formal del principio de igualdad de género, sino que debe justificar de forma suficiente su aplicación real en el plan. Además, los criterios utilizados deben servir para evaluar y controlar que el planeamiento respeta efectivamente el principio de igualdad.

J. Principios generales del derecho administrativo

Sentencia de 20 de noviembre de 2025, ECLI:ES:TS:2025:5446.

Fija la siguiente doctrina casacional: "*El principio de improrrogabilidad de los plazos procedimentales preclusivos, que se infiere de la regulación sobre obligatoriedad de términos y plazos y acerca del cómputo de plazos contenida en los artículos 29 y 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a la luz del principio de seguridad jurídica y del deber de buena administración, en los términos de los artículos 9.3 y 103 de la Cons-*

titución, comporta que no resulte aplicable el principio de proporcionalidad para determinar el computo del plazo relativo a la interposición del recurso de reposición previsto en el artículo 117 de la mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), estando vinculada la Administración Pública a cumplir estrictamente dicha normativa procedimental, sin excepcionar discrecionalmente su aplicación intuito personae, salvo la acreditación de circunstancias extraordinarias o excepcionales que hayan sido previamente puestas en conocimiento de la propia Administración para no causar menoscabo de su derecho a la protección jurídica, sin indefensión, frente a actos de la Administración Pública".

Sentencia de 15 de diciembre de 2025, ECLI:ES:TS:2025:5809.

Respecto a la motivación señala que, con carácter general, los actos administrativos que se dictan en el ejercicio de potestades discrecionales no están exentos de la exigencia de motivación, pues tal sujeción se impone por el artículo 35.1 i) de la Ley 39/2015, y antes por el artículo 54.1 f) de la Ley 30/1992.

Indica que esta exigencia de motivación ha de ser más intensa precisamente en los actos de carácter discrecional, pues esa libertad de apreciación y, en su caso, de decisión, que comporta el ejercicio de potestades discrecionales, conlleva que deban ser explicadas las razones por las que se adopta una decisión y no otra. La motivación, por tanto, de los actos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales ha de ser expresa, clara y comprensible.

Sobre el derecho a obtener la ejecución de sentencias manifiesta que se ha considerado parte del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, pues el artículo 24.1 de la Constitución impone que los fallos judiciales se cumplan y que ese cumplimiento se lleve a cabo en los propios términos de la decisión que se trata de ejecutar, pues sólo así el derecho al proceso se hace real y efectivo (sentencias del Tribunal Constitucional n.º 32/1982, de 7 de junio; n.º 67/1984, de 7 de junio; y n.º 61/1984, de 16 de mayo entre otras).

Y que, además, los juzgados y tribunales no sólo han de juzgar sino también ejecutar lo juzgado, y, todos, particulares y poderes públicos, deben cumplir lo acordado en las resoluciones judiciales y prestar a tal fin la colaboración que se les demande. Así resulta de los artículos 117.3 y 118 de la Constitución. Se trata, en definitiva, de cumplirlas estrictamente, sin alterar su contenido y significado, para que los derechos que reconocen sean efectivamente realizados. En consecuencia, una vez que alcanzan firmeza, han de ejecutarse en sus propios términos.

3. Tribunal superior de justicia de Aragón

A. Derechos fundamentales

Sentencia de 10 de octubre de 2024, ECLI:ES:TSJAR:2024:1466.

El TSJ resuelve el recurso interpuesto contra el acuerdo adoptado por el pleno municipal del Ayuntamiento de Monterde, por el que se aprobaba el presupuesto general de esa Entidad. El tribunal entiende que los artículos 21.1.c) de la LRBRL y 30.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, prevén la competencia del alcalde para la convocatoria del pleno y que en las sesiones extraordinarias esa convocatoria debe ser motivada y notificada a los concejales en su domicilio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 80.1 del ROF. Sin embargo, no se notificó al concejal, ni personalmente ni por medios electrónicos, a pesar de que había optado por esta última forma de notificación, según lo establecido en el art. 41.1 de la Ley 39/2015.

Considera que un concejal tiene derecho a escuchar a los demás y a ser oído en los plenos, por lo que no puede dejar de ser citado, por constituir el núcleo esencial de la participación política. Además, aplica la nulidad radical y absoluta, a pesar de que su ausencia no hubiese podido alterar el resultado de la votación, ya que se prescinde deliberadamente de la presencia de la totalidad de representantes de una facción política determinada, privándoles de la posibilidad de comparecer y emitir su propia opinión y voto, violentado su derecho a la participación en los asuntos públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2 CE.

Sentencia de 15 de octubre de 2024, ECLI:ES:TSJAR:2024:1505.

Se analiza la vulneración del artículo 23.2 CE, definido jurisprudencialmente como derecho de configuración legal, que comprende en su núcleo central el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las funciones propias del cargo público que se ostenta, en este caso como concejal. De este modo, el artículo 23.2 CE se integra con los artículos 46.2 b) y 77 de la LRBRL, 84 del RD 2568/1986 y 116.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y concluye que el derecho de acceso a la documentación referente al asunto sujeto a debate y votación por el representante público forma parte del derecho fundamental de los concejales al ejercicio del cargo representativo.

Sentencia de 21 de octubre de 2024, ECLI:ES:TSJAR:2024:1530.

La sentencia analiza la denegación por la Diputación Provincial de Zaragoza de la convocatoria de un pleno extraordinario solicitada por la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación (art. 46 LBRL). Re-

conoce que la solicitud de pleno extraordinario forma parte del *ius in officium* de los representantes públicos, vinculado al derecho fundamental de participación política (art. 23 CE), siendo garantía "*del funcionamiento democrático de los Ayuntamientos (art. 140 CE)"* y declara que la convocatoria de estos plenos es una facultad reglada, de modo que el presidente debe convocarlo si se cumplen los requisitos formales, sin poder valorar el fondo del asunto. Analiza si esa denegación puede fundarse en la falta de competencia o interés institucional y concluye que la normativa no le permite esa discrecionalidad, correspondiendo esa valoración al propio pleno.

Sentencia de 7 de enero de 2026, ECLI:ES:TSJAR:2026:8.

Se plantea si limitar el número máximo de mociones presentadas limita el derecho de los concejales contenido en el artículo 23 de la Constitución.

Considera que limitar el número de mociones a presentar mediante la modificación del Reglamento Orgánico municipal no desvirtúa el derecho reconocido por la Constitución ya que *"una absoluta falta de límites podría dar lugar a actos de "filibusterismo parlamentario", con grupos presentando mociones en gran número infundadamente para impedir tratar cuestiones relevantes propuestas por otros grupos. Como se ha indicado, toda actividad política se rige por ciertos límites en cuanto a plazos límite de presentaciones, tiempos de intervención, de réplica, y esto no tiene por qué ser una excepción, si resulta razonable, y en el caso presente no se ha argumentado, ...que con ello realmente hay un efecto real de cercenamiento de dicha actividad representativa. Correspondía a la parte justificar que, con ello, de modo efectivo, se perseguía restringir la actividad ordinaria de control por la oposición."*

B. Responsabilidad patrimonial

Sentencia 7 de noviembre de 2024, ECLI:ES:TSJAR:2024:1886.

En esta materia son habituales las reclamaciones a consecuencia de caídas en la vía pública por el mal estado del firme y por la falta de conservación y mantenimiento de las baldosas. Así el Tribunal Superior de Justicia de Aragón señala los requisitos que la jurisprudencia (por todas STS de 7 de noviembre de 2011, rec. 3879/2009) exige para la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme a lo establecido en el artículo 32 Ley 40/2015.

Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, rechaza que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier circunstancia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, con la advertencia de que entenderla de otra forma supondría convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos.

En este caso, la responsabilidad municipal se imputa conforme a lo establecido en los artículos 25.2.d y 26.1.a) LBRL, ya que el Ayuntamiento es el responsable del mantenimiento de las calzadas y aceras, si bien no se puede exigir al Ayuntamiento que mantenga en un perfecto estado todas las aceras y calzadas, debiendo equilibrarse ese deber de mantenerlas en un estado aceptable con el deber de autoprotección y cuidado de los ciudadanos, que deben prestar la debida atención al circular por ellas.

Sentencia de 10 de diciembre de 2024, ECLI:ES:TSJAR:2024:1712.

En el mismo sentido se pronuncia con ocasión de la reclamación por daños producidos por la caída en vía pública de la reclamante y que fue debida a que la acera estaba resbaladiza como consecuencia de haber realizado los servicios municipales de desinfección y retirada de guano existente por la empresa pública GRHUSA por dos razones fundamentales:

- Por un lado, entiende que la Administración no puede ser concebida como una suerte de providencial aseguradora universal a todo riesgo. El criterio de deslinde ha de ser que la Administración sea responsable cuando la lesión haya sido consecuencia directa o bien de una acción imprudente relevante o bien de la omisión de una diligencia razonablemente exigible o normativamente impuesta.
- Por otro, tiene en cuenta el deber de cuidado propio que toda persona tiene hacia sí misma.

Con idéntico contenido argumental se pronuncian las Sentencias **de 19 de enero de 2026, ECLI:ES:TSJAR:2026:91**, respecto a la caída de un ciclista en Villanueva de Gállego **y la de 20 de febrero de 2026, ECLI:ES:TSJAR:2026:268** que reiteran que no toda irregularidad o pequeño desperfecto en la vía pública genera automáticamente responsabilidad administrativa, siendo exigible que la deficiencia tenga entidad suficiente para generar un riesgo objetivo y relevante para los usuarios.

Sentencia de 24 de marzo de 2025, ECLI:ES:TSJAR:2025:486.

Se resuelve el recurso de apelación en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial en daños sufridos por una caída durante la celebración de las fiestas patronales, en una carrera organizada por el Ayuntamiento de Almudevar, considerando la existencia de una relación de causa efecto entre el daño producido y la organización del evento que le conduce a estimar el recurso. No obstante, sobre la cuantía considera que debe reducirse pues también entiende que ha concurrido la impericia o falta de atención de la víctima.

Sentencia de 9 de julio de 2025, ECLI:ES:TSJAR:2025:1199.

Se trata de una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por varios particulares contra el ayuntamiento de Cadrete por la ocupación de sus terrenos desde el 23 de diciembre de 2005 hasta el 12 de abril de 2017 período en el que "*...el Ayuntamiento ocupó materialmente unos suelos propiedad de los reclamantes, que le permitió, sin contraprestación alguna, ejecutar directamente un vial público.*" El Ayuntamiento había inadmitido esta reclamación alegando extemporaneidad y litispendencia. Sin embargo, el TSJ consideró que la reclamación no era extemporánea y ordenó la retroacción de las actuaciones para que se tramitara el procedimiento de responsabilidad patrimonial argumentando que la acción de responsabilidad patrimonial no puede considerarse prescrita, ya que el derecho a reclamar indemnización por la ocupación de los terrenos no se pierde por optar posteriormente por la expropiación.

Las Sentencias de 29 de julio de 2025, ECLI:ES:TSJAR:2025:1300 y la de 31 de julio de 2025, ECLI:ES:TSJAR:2025:1304 se pronuncian sobre el error en la valoración de la prueba y la conditio sine qua non de prosperabilidad del motivo alegado, cuando se exige un error, una equivocación clara y evidente en el juicio valorativo del Juez de instancia. Se viene manteniendo que, en la valoración de la prueba practicada en el curso del proceso, debe primar el criterio objetivo e imparcial del Juzgador de instancia sobre el juicio hermenéutico, subjetivo y parcial de la parte apelante, de modo que es preciso acreditar una equivocación clara y evidente en el juicio valorativo del órgano jurisdiccional para acoger este motivo de apelación.

Sentencia de 15 de diciembre de 2025, ECLI:ES:TSJAR:2025:1868.

El caso analiza la reclamación interpuesta por la caída de una persona al ser golpeada por un contenedor de basura desplazado por el viento. Aunque inicialmente el Ayuntamiento negó su responsabilidad y la atribuyó a la empresa concesionaria, el tribunal interpreta el artículo 196 de la Ley de Contratos del Sector Público en el sentido de que la Administración debe determinar de forma clara si existe daño indemnizable y quién es el responsable, señala que el perjudicado se dirige a la Administración y esta no debe limitarse a hacer un informe jurídico, sino que debe determinar con claridad, si se ha producido un daño indemnizable y quién es el responsable de ello. Entiende que este acto tiene la naturaleza de acto administrativo, directamente impugnable ante la jurisdicción contenciosa, por los que puedan sentirse perjudicados por él. Añade que considera, al igual que la Sentencia de instancia, que no caben fórmulas hipotéticas. "*O existe responsabilidad o no existe. Y si existe, nos debe indicar quién es el responsable*".

Concluye apreciando una doble responsabilidad. Por un lado, la del concesionario y por otro la del Ayuntamiento, que no solo no responde adecuadamente en el procedimiento del art. 196.3 de la Ley 9/2017 sino que no evita el incumplimiento reiterado del concesionario en su obligación de anclaje de los contenedores.

En la reclamación por el "hundimiento de la Plaza de Salamero de Zaragoza a consecuencia de la rotura de la losa del forjado del techo del sótano del aparcamiento, **la Sentencia de 26 de febrero de 2026, ECLI:ES:TSJAR:2026:315,** desestimó el recurso interpuesto concluyendo que el derrumbe se debió a un defecto constructivo derivado del deterioro del hormigón por el transcurso del tiempo y excluye la existencia de factores como la carga de tierras del jardín existente o la lluvia, ya que había quedado acreditado que no eran determinantes. Asimismo, señala que la colocación de tierras estaba prevista en el proyecto y que la estructura debía soportarlas. Destaca que la concesión no se había extinguido, por lo que la explotación y responsabilidad seguían correspondiendo al concesionario, sin que hubiera revertido al Ayuntamiento la posesión ni la propiedad de la infraestructura.

C. Expropiación forzosa

Sentencia de 30 de mayo de 2025 ECLI:ES:TSJAR:2025:924.

El caso analiza la impugnación de una declaración de urgente ocupación de terrenos para una explotación minera, que incluía tramos de caminos públicos municipales. El tribunal destaca que, aunque estos bienes pueden incluirse en la expropiación, al ser de dominio público son inalienables, por lo que su ocupación exige una previa desafectación o mutación demanial, competencia del ayuntamiento titular.

En este caso, pese a que se ocupó el terreno y se construyó un nuevo trazado, el ayuntamiento no aprobó la desafectación definitiva, lo que no impide considerar correcto el acuerdo expropiatorio, ya que preveía expresamente la necesidad de dicha desafectación y respetaba las competencias municipales.

D. Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

Sentencia de 22 de septiembre de 2025 ECLI:ES:TSJAR:2025:1341.

Se plantea el cese automático del secretario interventor interino de la Comarca de Sobrarbe cuando, a causa de una baja laboral, el puesto se cubre con un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional en acumulación.

Para la resolución del recurso tiene en cuenta las previsiones de los artículos 48.2 y 54 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Estos preceptos disponen claramente que "*La cobertura de un puesto mediante nombramiento provisional, comisión de servicios y acumulación, implicará el cese automático, en su caso, del funcionario interino o accidental, que lo estuviera desempeñando*"-artículo 48.2- y asimismo que "*La provisión del puesto de forma definitiva, la reincorporación del titular en los supuestos contemplados en este capítulo, o el nombramiento provisional, en comisión de servicios o acumulación, en el caso de que el puesto se estuviera desempeñando por funcionario accidental o interino, determinará, automáticamente, el cese de quien viniera desempeñándolo*"-artículo 54-.

Esta previsión normativa se atiene al criterio general de cese de los funcionarios interinos por la cobertura del puesto por funcionario de carrera que contempla el artículo 10.3 del EBEP, y que dispone que la Administración debe formalizar de oficio la finalización de la relación de interinidad cuando se produce la cobertura del puesto.

Sentencia TSJ Sala de lo Social de 31 de octubre de 2014, ECLI:ES:TSJAR:2024:1980.

En 1999 el Sr. Isidro y el Ayuntamiento de San Martín del Río suscribieron un contrato laboral temporal, convertido en indefinido el 9/4/2013, para la prestación de las funciones de Secretaría Intervención en dicho ayuntamiento. El Gobierno de Aragón interpuso recurso por considerar nulo el contrato laboral.

El tribunal señala que es evidente que la jurisprudencia de la Sala Tercera del TS es firme al exigir que los puestos de las Administraciones públicas que implican funciones de fe pública y asesoramiento legal han de ser cubiertas por funcionarios mientras que el personal laboral es excepcional y limitado a actividades propias del sector privado.

Indica que, como esta sala ha señalado con reiteración (por todas, la sentencia núm. 654/2015, de 19 noviembre) "*La nulidad se define como una ineficacia que es estructural, radical y automática. Estructural, porque deriva de una irregularidad en la formación del contrato; y radical y automática, porque se produce "ipso iure" y sin necesidades que sea ejercitada ninguna acción por parte de los interesados, sin perjuicio de que por razones de orden práctico pueda pretenderse un pronunciamiento de los tribunales al respecto. (...) Sin que tampoco sea atendible el argumento de la parte demandada relativo a la caducidad de la acción, puesto que,*

tratándose de nulidad absoluta, la acción es imprescriptible (por todas, Sentencia de esta Sala 178/2013, de 25 de marzo)".

El art. 9 ET vigente en 1980 en nada modificó este régimen de nulidad del contrato, ya que no regula las causas de nulidad de los contratos, sino que se limita a fijar los efectos que derivan de la nulidad parcial del contrato de trabajo y los de la nulidad total en materia salarial.

Por todo ello, prospera el motivo de recurso que es objeto de examen, con la consiguiente declaración de nulidad del contrato laboral.

4. Audiencia provincial de Teruel

Sentencia de 18 de noviembre de 2025, ECLI:ES:APTE:2025:277.

La Sentencia enjuicia un presunto delito de prevaricación administrativa por las contrataciones realizadas con ocasión de la celebración de las fiestas patronales de Andorra. A fin de delimitar la infracción administrativa del ilícito penal se reproducen algunos pasajes de la propia resolución judicial que ponen de manifiesto la distinción entre ambos.

> *"...el delito de prevaricación no trata de sustituir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su labor genérica de control del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, sino de sancionar supuestos-límite en los que la posición de superioridad que proporciona el ejercicio de la función pública se utiliza para imponer arbitrariamente el mero capricho de la Autoridad o Funcionario, perjudicando al ciudadano afectado (o a los intereses generales de la Administración Pública) en un injustificado ejercicio de abuso de poder. No es la mera ilegalidad sino la arbitrariedad, lo que se sanciona..."*.
>
> *"... para que una acción sea calificada como delictiva será preciso algo que permita diferenciar las meras ilegalidades administrativas y las conductas constitutivas de infracción penal. Este plus viene concretado legalmente en la exigencia de que se trate de una resolución injusta y arbitraria. E incluso esta Sala Casacional se ha referido a veces con los términos de que se necesita una contradicción patente y grosera (STS de 1 de abril de 1996, núm. 171/1996), o de resoluciones que desbordan la legalidad de un modo evidente, flagrante y clamoroso (STS de 16 de mayo de 1992, núm. 773/1992 y de 20 de abril de 1995) o de una desviación o torcimiento del derecho de tal manera grosera, clara y evidente que sea de apreciar el plus de antijuridicidad que requiere el tipo penal (STS núm. 1095/1993, de 10 de mayo)".*

5. Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Sentencia de 18 de febrero de 2026, ECLI:ES:TSJAND:2026:1510.

Se incluye en el informe este pronunciamiento por la relevancia que reviste la omisión de la convocatoria de sesiones plenarias ordinarias y por las consecuencias, incluso de carácter penal, que dicha conducta puede acarrear.

La falta de convocatoria de Plenos Ordinarios durante prácticamente dos años por parte del Sr. Torcuato, fue un acto administrativo tácitamente decisorio, objetivamente arbitrario -por cuanto que carece de justificación alguna- y conscientemente distanciado de la legalidad.

Entiende que el delito de prevaricación administrativa, como delito de infracción de un deber, queda consumado en la doble modalidad de acción o comisión por omisión con el claro apartamiento de la actuación de la autoridad del parámetro de la legalidad, convirtiendo su actuación en expresión de su libre voluntad, y por tanto arbitraria, sin que se exija un efectivo daño a la cosa pública o servicio de que se trate en clave de alteración de la realidad, porque siempre existirá un daño no por inmaterial menos efectivo.

Señala que se hace especialmente necesario, en efecto, la distinción entre las ilegalidades administrativas, incluso las que puedan provocar su nulidad de pleno derecho, y las que trascienden dicho ámbito hasta introducirse en el del Derecho Penal, teniendo además en cuenta que son numerosos los supuestos en que el acto administrativo, aun llevado a cabo prescindiendo totalmente del procedimiento, puede no ser constitutivo de delito. La doctrina jurisprudencial, partiendo del elemento objetivo exigido por el art. 404 CP, esto es, que la resolución sea "arbitraria", contraria a la Justicia, a la razón y las leyes, dictada sólo por la voluntad o el capricho, lo que en realidad considera determinante para diferenciar el delito de prevaricación de la mera ilegalidad es el elemento subjetivo, o lo que es lo mismo, la clara conciencia de la ilegalidad o de la arbitrariedad que se ha cometido, resultando patente en este caso, ya que era plenamente consciente el Sr. Torcuato de la obligación que le incumbía, de que la incumplió reiteradamente, de que existían expresas peticiones escritas de otros concejales para que se procediera a su convocatoria y, además, todo ello tras ser advertido expresamente de la ilegalidad de no convocar los Plenos ordinarios que, en definitiva, constituyó la esencia del reproche penal por el que fue condenado.

Por todo lo expuesto, desestima el recurso de apelación confirmando así la condena por de un delito de prevaricación del artículo 404 CP a la pena de cuatro años de inhabilitación especial para el cargo de alcalde, concejal, teniente de alcalde y cualquier otro de naturaleza electiva que implique una participación en el gobierno municipal, autonómico, estatal o europeo y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

IV. JUNTA ELECTORAL CENTRAL

INSTRUCCIÓN 1/2025, DE 30 DE ENERO DE 2025, DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL, SOBRE SUSTITUCIÓN DE CARGOS REPRESENTATIVOS LOCALES

Establece el procedimiento a seguir en casos de sustitución, renuncia, fallecimiento o pérdida del cargo de concejal, alcalde pedáneo, consejero comarca o de otro cargo representativo, así como en el caso de agotamiento de listas de candidatos y suplentes.

En municipios con población inferior a 250 habitantes, en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de cargos electos, la vacante será atribuida al candidato siguiente que más votos haya obtenido, pertenezca o no a la misma entidad política. En caso de empate, la Junta Electoral procederá al sorteo entre los mismos. Si se agotaran los candidatos no se procederá a su sustitución y el ayuntamiento seguirá funcionando con los concejales que permanezcan en el cargo. En este caso los cuórums de asistencia y votación se referirán al número de hecho de los miembros de la corporación subsistente, salvo que ese número sea inferior a la mitad del número legal de miembros de la corporación que, habrá de constituirse una comisión gestora integrada por todos los miembros de la corporación que continúen en el cargo y otras personas designadas por la Diputación Provincial u órgano competente de la Comunidad Autónoma.

V. CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

DICTAMEN N.º 13/2025, QUE REITERA EN EL DICTAMEN 66/2025

La Administración de la Comunidad Autónoma requirió a un ayuntamiento para que dejara sin efecto determinadas resoluciones relativas a un procedimiento de licitación. El Consejo analiza si el procedimiento para su anulación es el de revisión de oficio o si, por tratarse de un procedimiento especial, no se precisaría informe preceptivo de ese Consejo Consultivo.

Analiza lo dispuesto en el artículo 65.1 LRBRL y señala que el requerimiento debe ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada y se debe formular en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

Por su parte, el artículo 146 LALA dispone que cuando la Diputación General de Aragón considere que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico podrá, bien requerir a la entidad local para que anule

dicho acto o acuerdo, bien impugnar directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa dicho acto, una vez recibida la comunicación del mismo y, en el artículo 147 señala que, cuando decida hacer uso del requerimiento deberá formularlo con invocación expresa de este artículo, en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo, debiendo ser motivado y expresar el acuerdo sobre el que deberá resolverse en el plazo máximo de un mes.

El Consejo Consultivo aclara que no emite dictamen en los procedimientos en los que se dirige por la Administración de la Comunidad Autónoma un requerimiento formal a una Entidad Local para que deje sin efecto un acto o acuerdo municipal, al amparo del artículo 65 de la LRBRL, ni al amparo del artículo 147 LALA, dado que dichos preceptos contemplan un procedimiento especial. Dicho requerimiento es requisito para, en el caso de no ser atendido, poder impugnar dicho acto o acuerdo municipal en vía contencioso-administrativa, pero el Ayuntamiento puede anular o declarar nulo –pues tiene potestad para ello– el acto supuestamente infractor del ordenamiento en virtud del propio requerimiento.

El carácter especial de dicho procedimiento se deduce también de la literalidad del artículo 53 LRBRL, que señala que *«sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de esta Ley, las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común»*.

Es decir, al requerimiento previsto en el artículo 65 LRBRL no se le aplica el procedimiento de revisión de oficio, de donde se infiere fácilmente, que la anulación de los actos y acuerdos requeridos tiene otro procedimiento. Además, el artículo 64 LRBRL admite requerir a la Entidad Local cuando se considere que el acto infringe el ordenamiento jurídico, por lo que cabe cualquier infracción, y la revisión de oficio solo actúa sobre actos supuestamente nulos de pleno derecho y por las causas previstas en el artículo 47 LPAC.

Informe sobre servicios públicos, patrimonio y actividades en Aragón (2025)

Sergio Diego García
Titular del Órgano de Apoyo al Gobierno de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. 1. Normativa estatal. 2. Normativa autonómica. III. DOCTRINA JUDICIAL. IV. DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene por objeto exponer una selección de las principales novedades producidas durante el año 2025 que afectan al régimen jurídico de los servicios públicos, el patrimonio y las actividades de las entidades locales aragonesas.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

1. Normativa estatal

Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario

Este texto legal, cuyo propósito es la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena agroalimentaria, incide de forma indirecta en el régimen jurídico de los servicios y actividades de competencia local.

En primer lugar, se ha de destacar que la ley prevé la elaboración potestativa de programas locales de prevención y control del desperdicio alimentario en el marco del Plan Estratégico estatal y de los programas autonómicos. Estos documentos deberán priorizar las medidas que reduzcan de forma significativa las pérdidas y el desperdicio, y se someterán a una evaluación y revisión al menos cada cuatro años. Adicionalmente, en su condición de agentes de la cadena alimentaria, las entidades locales deberán aplicar las medidas de reducción de residuos alimentarios previstas en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Con carácter más general, la norma contempla una serie de obligaciones para el conjunto de Administraciones públicas, relacionadas con la información, el asesoramiento, la formación y la concienciación en materia de consumo responsable, planificación de menús, correcta interpretación de fechas de caducidad y prácticas de cocina de reaprovechamiento.

También se encomienda a la Administración la promoción de redes de colaboración y apoyo a entidades del tercer sector que gestionan la redistribución de alimentos, así como el impulso de proyectos cívicos y de innovación social orientados a la reducción del desperdicio.

Finalmente, se introduce una modificación en la Ley de Contratos del Sector Público, por la que se establece la obligación de incorporar, como condición especial de ejecución en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas, la aplicación por el proveedor de prácticas adecuadas desde el punto de vista de la prevención del desperdicio alimentario.

Real Decreto 465/2025, de 10 de junio, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, en materia de señalización de tráfico

La disposición objeto de comentario modifica el Reglamento General de Circulación en materia de señalización, con el objeto de adaptar esta a los cambios sociales y tecnológicos en materia de movilidad. Entre las innovaciones más significativas cabe citar la modificación del régimen de preferencia entre señales, incorporando en el segundo nivel jerárquico tanto el balizamiento circunstancial modificativo del régimen normal de utilización de la vía como los dispositivos delimitadores. Se incorporan nuevas señales, se actualiza el diseño de algunos pictogramas desactualizados y se eliminan connotaciones de género en la simbología.

El nuevo catálogo de señales será aplicable a los proyectos posteriores a su entrada en vigor. Las señales antiguas ya instaladas podrán mantenerse, salvo

aquellas que quedan suprimidas en el nuevo catálogo, que deberán ser retiradas en el plazo de un año.

Orden PJC/780/2025, de 21 de julio, por la que se modifican los anexos II, IX, X y XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre

Esta modificación del Reglamento General de Vehículos tiene por objetivo principal la actualización del régimen de masas y dimensiones aplicable al transporte de mercancías por carretera, en cumplimiento del mandato contenido en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística. Adicionalmente, se incorporan algunos ajustes técnicos en materia de vehículos de categoría L, definición de ciclos con pedaleo asistido, alumbrado y placas de matrícula, con el fin de acomodar el reglamento al derecho de la Unión Europea.

Ley 5/2025, de 24 de julio, por la que se modifican el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras

Entre las novedades más destacables de esta norma se encuentra la introducción, en su disposición adicional primera, de un seguro obligatorio para los vehículos personales ligeros que no estén incluidos en el concepto legal de «vehículo a motor». Además, se aclara que quedan excluidos de tal concepto los ciclos o las bicicletas de pedales con pedaleo asistido equipadas con un motor eléctrico auxiliar de potencia nominal continua máxima inferior o igual a 250 W, cuya potencia disminuya progresivamente y se interrumpa antes de que la velocidad del vehículo alcance los 25 km/h, o cuando el ciclista deje de pedalear. Asimismo, se habilita la inclusión, mediante orden ministerial, de otros vehículos personales ligeros a efectos del seguro obligatorio.

Pese a que la competencia sancionadora en materia de seguros obligatorios de circulación excede de las asignadas a los órganos municipales, se ha considerado oportuno incluir esta novedad normativa en el presente informe, dada su incidencia en el uso de las vías públicas urbanas.

Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible

El día 4 de diciembre de 2025 se publicó en el BOE la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible. Se trata de un texto normativo muy extenso y complejo, cuyos pre-

ceptos presentan múltiples conexiones con otras normas. Ello impide un examen pormenorizado y exhaustivo de su contenido en el espacio asignado al presente informe. Por este motivo, su análisis se centrará en aquellos aspectos que presentan un mayor impacto en materia de servicios, patrimonio y actividades de las entidades locales[1].

La aprobación de esta ley obedece en buena medida a los compromisos asumidos por España en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, en particular, al plasmado en la medida R2 del Componente 1. Al mismo tiempo, la norma responde a las orientaciones y mandatos contenidos en un amplio conjunto de documentos programáticos y normativos de alcance internacional: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pacto Verde Europeo, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la Unión Europea, el Reglamento (UE) 2021/1119, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática, o el denominado paquete normativo «Fit for 55».

La influencia del citado marco supranacional se aprecia en la orientación material de la ley, que aborda la problemática de la movilidad con una perspectiva amplia y transversal que va más allá de la mera consideración del transporte y sus infraestructuras[2]. Así, junto con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la contribución a los objetivos de descarbonización, la norma vincula de manera directa la movilidad con la mejora de la calidad del aire, la protección de la salud de las personas y la reducción de los efectos negativos de la contaminación y del ruido, especialmente en los entornos urbanos. También se integran en su articulado otros elementos presentes en los documentos internacionales de referencia, como la inclusión, la accesibilidad, la asequibilidad y la seguridad.

El preámbulo de la ley reconoce el carácter fundamentalmente programático de la misma, concebida como un marco general orientativo de las diferentes políticas públicas en materia de movilidad. Esta configuración parece resultado de los objetivos citados en el párrafo anterior, cuya consecución excede de las competencias exclusivas del Estado y requiere de la actuación coordinada de las distintas Administraciones públicas.

1 Por ello, no se abordarán algunas cuestiones también relevantes para las entidades locales, como la obligación de elaborar planes de movilidad sostenible al trabajo que incumbe a algunas de ellas en su condición de empleadoras.

2 En este sentido, Campos Acuña (2025) ha afirmado que la Ley 9/2025 implica un cambio de paradigma, al pasar de una política centrada en las infraestructuras y el transporte a una política de movilidad sostenible, segura, conectada y orientada a las personas.

El primer elemento de contenido sustantivo a destacar en el texto analizado es la consagración de la movilidad sostenible como derecho. Se trata de un derecho de naturaleza instrumental, en cuanto que constituye condición necesaria para el ejercicio efectivo de otros derechos como los relativos al trabajo, la educación, la salud, el ocio o la participación social.

La ley apela en su preámbulo a una cogobernanza de la movilidad sostenible, que se articulará a través del denominado Sistema General de Movilidad Sostenible, integrado por distintos instrumentos de coordinación y participación: el Foro Territorial de Movilidad Sostenible, el Consejo Superior de Movilidad Sostenible y el Espacio de Datos Integrado de Movilidad.

Dentro del referido sistema se incluye el denominado «Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible» (DOMOS) —que incluirá las orientaciones generales para la movilidad sostenible— así como sus documentos complementarios: recomendaciones metodológicas, guías de buenas prácticas y experiencias de otros agentes del sistema.

Por otro lado, se crea el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM), que constituirá el marco de referencia plurianual de la política general de infraestructuras de transporte y servicios de movilidad y transporte de competencia estatal. Su contenido deberá ser coherente con el DOMOS y con los instrumentos internacionales suscritos por España.

Se ha de destacar la imposición a los municipios con población comprendida entre 20.000 y 50.000 habitantes de la obligación de contar con planes de movilidad sostenible simplificados. Además, se contempla la posibilidad de que las comunidades autónomas extiendan este deber a otras entidades locales. Estos planes simplificados se suman a los planes de movilidad urbana sostenible que han de aprobar los municipios con población superior a la indicada, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

La anterior previsión se ha de conectar con las disposiciones finales segunda y decimocuarta de la ley. La primera introduce una modificación en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, facultando a los municipios para exigir tasas por la entrada de vehículos que superen los límites o categorías máximas en zonas de bajas emisiones (ZBE). La segunda de las disposiciones citadas modifica el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, a fin de asegurar la existencia de una red de puntos de recarga de vehículos eléctricos, dentro y fuera de las zonas de bajas emisiones.

De especial interés resulta el establecimiento del siguiente orden de prelación de los diversos medios de movilidad: movilidad activa, transporte público,

esquemas de alta ocupación y vehículo privado con menor impacto en cuanto a emisiones y ocupación del espacio público. Sin perjuicio del carácter programático del texto legal comentado, este orden jerárquico podrá operar como canon de legalidad de las decisiones municipales en materia de movilidad. En el caso del transporte urbano de mercancías, se han de potenciar los vehículos cero emisiones, la ciclologística y las soluciones de optimización de los repartos a través de nuevos modelos de distribución de mercancías. Esta preferencia por determinados sistemas de movilidad se ha de poner en relación con el mandato dirigido a los instrumentos de planificación urbana, que deberán promover el desarrollo de modelos territoriales y urbanos de proximidad, fomentando las ciudades compactas y con usos mixtos del suelo.

La ley contiene también una serie de obligaciones para las Administraciones en orden a garantizar la movilidad de personas con discapacidad o movilidad reducida. En este sentido, la norma va más allá de las prescripciones contenidas en el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, y recoge algunas medidas como la garantía de la información en tiempo real de las condiciones de accesibilidad. También se incluye el mandato de analizar las políticas de transporte, de modo que se puedan detectar determinadas dificultades de acceso a los medios de transporte por razones de sexo, edad u otras circunstancias.

Es también relevante el mandato establecido en el artículo 32, relativo a la realización de actuaciones de eficiencia energética y al empleo de energías procedentes de fuentes renovables en infraestructuras de transporte. Por su parte, el artículo 33 se refiere a la implantación de carriles reservados para el uso exclusivo o preferente de determinados modos de transporte o categorías de vehículos, en función de objetivos de optimización del uso de los recursos públicos y del espacio, y de minimización de las emisiones. En la misma línea, se impone a las entidades públicas o privadas prestadoras de servicios de transporte o movilidad la obligación de calcular su huella de carbono. La información resultante de dicho cálculo deberá facilitarse a los usuarios.

La ley contiene un capítulo dedicado a la financiación estatal de la movilidad sostenible, de la que podrán beneficiarse los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros de competencia de las entidades locales, así como los prestados por entidades metropolitanas. Esta financiación pasa a articularse a través del denominado Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible, en cuyo reparto se tendrán en cuenta una serie de factores relacionados con el cumplimiento de los objetivos plasmados en la norma: observancia de las recomendaciones del DOMOS y reducción de emisiones, entre otros.

Finalmente, la norma —dentro del título dedicado a la innovación, digitalización y formación— dedica un capítulo a los vehículos automatizados, esta-

bleciendo una serie de principios que se habrán de observar en las actuaciones administrativas de regulación y promoción de los mismos.

Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela

La Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela, tiene por objeto regular los niveles mínimos de calidad y la evaluación de los servicios de atención a la clientela de las grandes empresas, así como de aquellas otras que presten determinados servicios de carácter básico de interés general. Su aprobación viene motivada, entre otras circunstancias, por el elevado número de reclamaciones dirigidas a las oficinas de protección de consumidores que traen causa del deficiente funcionamiento de estos servicios.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la norma enuncia una serie de servicios básicos entre los que se incluyen los de distribución y suministro de agua, así como los de transporte de viajeros, ámbitos sobre los que las entidades locales proyectan su actividad prestacional. Adicionalmente, se aplicará a cualesquiera servicios prestados por grandes empresas definidas en función de su número de trabajadores, volumen anual de negocios o balance de negocios anual.

Respecto de la sujeción de los servicios prestados por las Administraciones públicas a la regulación contenida en la ley, el artículo 2 precisa que esta resultará aplicable a las empresas prestadoras de los servicios públicos básicos de interés general ofrecidos por aquellas cuando medie una relación de consumo con su clientela. En una primera lectura, las obligaciones previstas en la norma serían únicamente de aplicación a las empresas concesionarias o sociedades mercantiles públicas, pero no a las Administraciones titulares de los servicios. Sin embargo, esta conclusión se revela incorrecta a la vista de lo declarado en el preámbulo:

«Además, se especifica que la ley solo se aplicará a los servicios de interés general prestados por las Administraciones públicas cuando medie una relación de consumo con la clientela, esto es, cuando las Administraciones públicas actúen en calidad de empresarios».

Adicionalmente, el artículo 3 incluye expresamente en la definición de «empresa o empresario» a la Administración General del Estado y a sus organismos y entidades dependientes.

De lo expuesto se desprende, por tanto, que el texto legal se aplicará a los servicios de atención a la clientela vinculados a los servicios básicos de interés general prestados por las Administraciones públicas, con independencia de la modalidad de su gestión y siempre que medie una relación de consumo; esto es,

en los casos de contratación de productos o servicios por parte de un consumidor o usuario a cambio de una contraprestación. Sin embargo, de acuerdo con el principio de especialidad, las obligaciones y deberes contenidos en la norma resultarán aplicables con carácter supletorio en todos aquellos servicios de atención a la clientela que cuenten con una regulación específica.

La ley establece los principios a los que se han de ajustar los servicios de atención a la clientela, así como los niveles mínimos de calidad que estos deberán cumplir. Se fija como medio preferente de comunicación con estos servicios el mismo canal a través del cual se hubiera entablado la relación comercial previa. Además, las empresas deberán ofrecer, al menos, la vía postal y la telefónica, así como medios de comunicación electrónica.

Por lo que se refiere a la atención telefónica, se sigue la línea marcada por el artículo 21 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, introduciendo restricciones a la posibilidad de emplear números con tarificación especial. En el caso de personas con discapacidad auditiva, el canal telefónico deberá disponer de un sistema alternativo de mensajería escrita instantánea. Queda prohibido el establecimiento de sistemas de atención al cliente exclusivamente automatizados. En caso de empleo de contestadores o bots conversacionales, se deberá permitir la atención personalizada desde el inicio de la interacción.

En cualquier caso, los canales habilitados por la empresa deberán constar en el contrato suscrito, en las facturas o en la web. En caso de que el documento de formalización del contrato no permita, por su tamaño, incluir esta información, la misma habrá de figurar en los lugares de venta de los productos o servicios adquiridos, en las páginas web de las empresas y en el propio medio de transporte o documento de compra.

En materia de reclamaciones, se reduce el plazo para su resolución a quince días, a cuyo efecto se introduce la correspondiente modificación del Texto Refundido de la Ley General de Consumidores y Usuarios. Además, mientras se encuentre en trámite una reclamación, no podrá suspenderse la prestación del servicio cuando aquella esté relacionada con el motivo de dicha suspensión.

Finalmente, la norma establece que los sujetos obligados deberán contar con sistemas de evaluación de calidad y auditoría de sus servicios de atención a la clientela. El plazo para la adaptación al texto legal comentado se fija en doce meses desde su entrada en vigor, sin perjuicio de determinadas especialidades fijadas para ciertas empresas.

2. Normativa autonómica

Decreto 58/2025, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Registro de Bibliotecas de Aragón

Mediante el Decreto 58/2025, de 28 de mayo, se ha dotado de regulación reglamentaria al Registro de Bibliotecas de Aragón, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 7/2015, de Bibliotecas de Aragón. La finalidad principal de este registro administrativo, adscrito al departamento competente en materia de bibliotecas, es disponer de un instrumento actualizado de conocimiento de las bibliotecas y centros de documentación existentes en la Comunidad Autónoma.

Desde la perspectiva de las entidades locales, la norma resulta relevante en la medida en que impone la inscripción, de oficio o a instancia de parte, de las bibliotecas de titularidad provincial, comarcal o municipal, incorporando una serie de datos sobre su titularidad, servicios, horarios, personal, equipamientos y condiciones de funcionamiento.

Decreto-ley 7/2025, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas para la prevención y lucha contra la peste porcina africana en jabalí en Aragón

El Decreto-ley 7/2025, de 3 de diciembre, adopta un conjunto de medidas extraordinarias dirigidas a la prevención de la peste porcina africana y a la lucha contra esta enfermedad en poblaciones de jabalí, al constituir esta especie el principal vector de riesgo sanitario.

La norma prevé un incremento del control poblacional del jabalí tanto en terrenos cinegéticos como no cinegéticos. En este sentido, se habilita a la dirección general competente en materia de caza para imponer a los titulares de los cotos obligaciones específicas dirigidas a aumentar la presión cinegética. También se contempla la posibilidad de imponer actuaciones de caza sin el consentimiento de los titulares del aprovechamiento o de los terrenos no cinegéticos, previa autorización de la referida dirección general.

Se autorizan de forma excepcional métodos de caza generalmente prohibidos, como el uso de visores térmicos o el empleo de cercados de red tipo nasa para la captura en vivo de jabalíes. La norma justifica esta medida —expresamente declarada como limitada en el tiempo— en la necesidad imperiosa de luchar contra la enfermedad y evitar su propagación, así como en la inexistencia de soluciones alternativas satisfactorias.

Finalmente, se articula un sistema de subvenciones vinculado a los resultados del control de población, fijando ayudas económicas por cada jabalí abatido y entregado a centros de recogida de carne de caza.

III. DOCTRINA JUDICIAL

En este apartado se recoge una selección de resoluciones dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en materia de servicios públicos, patrimonio y actividades de las entidades locales.

Sentencia de 24 de marzo de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:424)

El Ayuntamiento de Zaragoza acordó prorrogar la concesión demanial otorgada para la organización y gestión, durante las fiestas del Pilar de Zaragoza, de la instalación de atracciones feriales, las actividades de espectáculos musicales y un circo en el recinto ferial de Valdespartera. La referida actuación administrativa fue impugnada por una de las empresas licitadoras, que había sido excluida del procedimiento de adjudicación del negocio por haber presentado la documentación de forma incorrecta.

La oposición a la prórroga estaba motivada en la falta de instalación de una noria en las fiestas de 2019, a la que el concesionario se había obligado en su oferta. Adicionalmente, se alegaba la existencia de un agravio comparativo consistente en el distinto trato dispensado por el ayuntamiento al recurrente en relación con la explotación de otra instalación con motivo de la Muestra Aragonesa de 2019.

La resolución objeto de comentario confirma el criterio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza, que apreció la ausencia de legitimación de la recurrente. Frente a la argumentación de esta —que consideraba que la anulación de la prórroga de la concesión le permitiría concurrir a una nueva licitación—, la sala declara que una eventual estimación del recurso no generaría efecto directo alguno en su esfera jurídica. Partiendo de la inexistencia de una acción pública en el ámbito de los contratos públicos y las concesiones demaniales, la impugnación requiere la titularidad de un interés legítimo que no se considera concurrente en el supuesto examinado.

En cuanto al fondo, se rechaza que la falta de instalación de la noria imputada al concesionario constituya el incumplimiento de una obligación o condición de carácter esencial: el pliego valoraba positivamente la colocación de dicha atracción, pero no la configuraba como condición o prescripción de obligado cumplimiento.

Se descarta, asimismo, la existencia del agravio comparativo alegado por la recurrente, al tratarse de procedimientos contractuales distintos, en los que las controversias han surgido en momentos procedimentales diversos.

El interés de la sentencia comentada radica, no tanto en el tratamiento que dispensa al incumplimiento imputado al concesionario, como en las consideraciones efectuadas sobre la ausencia de acción pública en materia de concesiones demaniales y, en especial, sobre la carencia de legitimación de los licitadores excluidos para ejercer un control sobre el cumplimiento del negocio.

Sentencia de 27 de marzo de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:489)

La Presidencia de la Diputación Provincial de Zaragoza exigió al Ayuntamiento de Lobera de Onsella el reintegro parcial de una subvención concedida en el marco del Plan PLUS 2020 para la renovación de la cubierta de la Casa Consistorial, declarando la pérdida del derecho al cobro del resto de la ayuda. Esta decisión fue adoptada por considerar que el contrato adjudicado para la ejecución de las obras había rebasado los límites fijados para el empleo del contrato menor.

El ayuntamiento adjudicó las obras subvencionadas por importe de 45.396,79 € (IVA incluido), de modo que el valor estimado de dicho contrato —39.912,78 €— se encontraba dentro del límite fijado por el artículo 118 de la Ley de Contratos del Sector Público para el contrato menor de obras. Pero, debido a una serie de necesidades técnicas sobrevenidas durante la ejecución de la inversión, el importe de la certificación final se elevó por encima del referido umbral. Por este motivo, la entidad concedente dictó resolución declarando la existencia de un incumplimiento muy grave de las bases de la convocatoria, consistente en el empleo de un procedimiento de contratación distinto del exigido por la legislación de contratación del sector público.

En apelación, la institución provincial defendía —con apoyo en diversos informes de órganos consultivos en materia de contratación administrativa— que, al haberse escogido la tramitación propia del contrato menor, no resultaba posible introducir ningún tipo de modificación si ello implicaba exceder el límite legalmente establecido para el referido procedimiento.

La sala aragonesa rechaza los argumentos de la diputación y confirma la estimación del recurso municipal efectuada en instancia. Se declara que las obras se ejecutaron conforme al proyecto aprobado y que cumplieron su finalidad al ponerse en uso. Las modificaciones al alza sobre el importe de adjudicación no implicaron alteración sustancial del objeto del contrato ni superaron los umbrales previstos en la regulación de la modificación de los contratos públicos como

determinantes de la necesidad de una nueva licitación. La propia convocatoria contemplaba la posibilidad de liquidar la actuación subvencionada —sin minoración de la ayuda concedida— por un importe distinto al presupuestado, siempre que se acreditara la ejecución íntegra de la inversión.

Sentencia de 30 de abril de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:659)

El Ayuntamiento de Leciñena (Zaragoza) procedió a la licitación y posterior adjudicación de un contrato de arrendamiento sobre varias parcelas de su propiedad para la instalación de una planta fotovoltaica. Dichos acuerdos fueron anulados por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Zaragoza, al considerar que los terrenos afectados tenían la condición de bienes comunales y que, por tanto, no eran susceptibles de arrendamiento.

Interpuesto por el ayuntamiento recurso de apelación, este fue desestimado por la resolución objeto de comentario. La sala parte de que las parcelas se integraban en un monte que venía siendo objeto de aprovechamiento comunal conforme a la ordenanza aprobada al amparo del artículo 94 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales —tal y como se había declarado ya en una sentencia anterior—. Por ello, concluye que, si el aprovechamiento es comunal, los terrenos tendrán también esta naturaleza, incompatible con la adjudicación de un contrato de arrendamiento sobre los mismos.

La conclusión alcanzada por el tribunal puede considerarse acertada en lo que se refiere a la resolución del concreto supuesto objeto de controversia. Sin embargo, resulta cuestionable vincular de forma automática la naturaleza jurídica del monte con los usos a los que este se destina. Es posible la subsistencia de aprovechamientos vecinales fuera del ámbito de los montes comunales[3] y, en concreto, en los patrimoniales procedentes de la desafectación de aquellos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 179.2 de la Ley de Administración Local de Aragón. La explotación vecinal, por sí sola, no puede entenderse como equivalente a una afectación tácita del inmueble al uso comunal.

Sentencia de 16 de mayo de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:827)

El Ayuntamiento de Huesca adjudicó un contrato de arrendamiento para la explotación del denominado Café del Arte, sito en el edificio del Círculo Oscense. Al procedimiento de adjudicación concurrió, además de la adjudicataria, una segunda empresa que resultó excluida por no estar relacionado su ob-

3 Así lo explica Colom Piazuelo (2025) en su trabajo publicado en el anterior número de este anuario.

jeto social con la prestación contractual. Ni la exclusión del licitador ni la adjudicación del contrato fueron impugnadas, por lo que ambos actos alcanzaron firmeza.

Transcurridos varios años desde la adjudicación, la empresa excluida —que alegaba el incumplimiento por el adjudicatario de las obligaciones de ejecución de mejoras en el inmueble y de pago de la renta— solicitó al ayuntamiento la expedición de una certificación acreditativa del cumplimiento de dichos extremos y, para el supuesto de que esta fuera negativa, que procediese a la resolución del contrato.

Frente a la negativa municipal, la solicitante interpuso recurso contencioso-administrativo que fue inadmitido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Huesca, al apreciar falta de legitimación activa. Recurrida la sentencia en apelación, la sala dicta sentencia revocando la inadmisión de instancia y reconociendo la legitimación de la empresa. A juicio del tribunal, la empresa recurrente tiene entre sus fines el desarrollo de la actividad hostelera en el espacio objeto de arrendamiento, lo que le confiere un interés legítimo en que el ayuntamiento controle la correcta ejecución del contrato y, en su caso, acuerde su resolución.

En cuanto al fondo, sin embargo, se desestima el recurso. La sala admite que, efectivamente, se había producido un cierto retraso en el cumplimiento de algunas obligaciones contractuales. No obstante, de acuerdo con lo previsto en el pliego de la licitación, el ayuntamiento podía optar lícitamente entre la resolución del contrato o la exigencia de su cumplimiento, como así hizo.

Sorprende que el tribunal aragonés opte en este caso por una solución opuesta a la adoptada en su sentencia de 24 de marzo —anteriormente comentada—. En aquella resolución, con una fundamentación mucho más sólida y desarrollada, rechazó que un simple interés de tipo competitivo pudiese sostener la legitimación activa para impugnar la prórroga de una concesión demanial, al no existir acción pública en materia de ejecución de negocios patrimoniales.

Es cierto que en la sentencia objeto de comentario el recurso se dirigía formalmente contra la negativa municipal a expedir la certificación solicitada por el antiguo licitador excluido. Este matiz puede explicar la admisión del recurso, al tratarse de un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional cuya impugnación puede encontrar una base de legitimación diversa. Sin embargo, los fundamentos de esta resolución —a juicio de quien suscribe— van más allá de lo necesario para revocar el pronunciamiento de inadmisión, reconociendo al licitador excluido un interés cualificado para exigir el control del cumplimiento y, en su caso, la extinción de un negocio privado en el que no es parte.

Adicionalmente, las consideraciones de la sala para apreciar la competencia del orden contencioso-administrativo no resultan convincentes. Se declara que, si el ayuntamiento decidiese proceder a la extinción del negocio, el orden jurisdiccional competente para conocer del litigio sería el civil. Sin embargo, tratándose de una solicitud de resolución formulada por un sujeto que no es parte del contrato, la competencia corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta última afirmación sería válida si el ordenamiento jurídico reconociese el carácter público de la acción en materia de ejecución de los negocios patrimoniales. Pero tal reconocimiento —tal y como se declaró con motivo del recurso también comentado— no se desprende en absoluto de la normativa vigente.

Sentencia de 11 de julio de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:1219)

El Ayuntamiento de Épila (Zaragoza) solicitó y obtuvo una subvención para la renovación de la pavimentación y los servicios de un vial, con cargo al Plan PLUS de la Diputación Provincial de Zaragoza. Finalizado el plazo fijado en las bases de la convocatoria para la conclusión de las obras, únicamente se había ejecutado un 25 % del presupuesto de las mismas. Por ello, la institución provincial acordó el reintegro de la parte proporcional de la ayuda correspondiente a la inversión no ejecutada.

El municipio recurrió la decisión de reintegro, justificando el retraso en la circunstancia de que una primera licitación del proyecto —aprobado por la propia diputación— había quedado desierta. Adicionalmente, alegaba que, al haber quedado vacante la secretaría municipal, se había producido la paralización de numerosos expedientes.

La resolución judicial comentada precisa que la controversia objeto de examen no se sitúa en el ámbito de la justificación tardía de subvenciones, sino en el de la ejecución tardía de las obras subvencionadas. Partiendo de esta premisa, se declara que el acuerdo de reintegro no resultó contrario al principio de proporcionalidad, ya que quedó circunscrito a la parte de las obras no ejecutada dentro de plazo.

A diferencia del asunto resuelto en la sentencia de 12 de junio de 2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:1325)[4], no se valora la posible concurrencia de diligencia municipal y aproximación significativa al cumplimiento total de la subvención. Ello obedece, probablemente, al escaso grado de ejecución de la obra alcanzado dentro de los plazos previstos en las bases reguladoras.

4 Comentada por Diego García (2025, p. 219) en el anterior número de este anuario.

Más allá del interés de sus fundamentos de derecho, la sentencia comentada revela una importante problemática que afecta, especialmente, a los municipios de menor tamaño. En muchas ocasiones, estas entidades se enfrentan a situaciones de pérdida de financiación, no por falta de diligencia, sino por circunstancias difícilmente previsibles o evitables —como la falta de licitadores o la insuficiencia de personal cualificado—, en un contexto de financiación local excesivamente dependiente de ingresos finalistas.

Sentencia de 21 de julio de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:1254)

Un particular realizó una serie de trabajos de movimiento de tierras sobre un camino que daba acceso a diversas fincas en el término municipal de Caspe, impidiendo su uso público. El ayuntamiento de esta localidad, mediante acuerdo de su junta de gobierno, requirió al autor de los hechos para que procediese a restituir el camino a su anchura original, con apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se procedería a incoar expediente de recuperación posesoria.

La actuación administrativa descrita fue recurrida en reposición y, posteriormente, en vía contencioso-administrativa, siendo confirmada mediante sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, que consideró probada tanto la posesión administrativa del camino como la existencia de una perturbación material de la misma.

En apelación, sin embargo, la sala acoge los argumentos del recurrente, revoca la sentencia de instancia y anula la actuación objeto de litigio. A juicio del tribunal, el acuerdo municipal adoptó una serie de medidas propias del procedimiento de recuperación de oficio antes de su iniciación y resolución, y sin observar el procedimiento previsto en el artículo 63 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón. El auténtico procedimiento de recuperación posesoria se inició por el ayuntamiento mediante un acuerdo posterior, sin que constase que dicho expediente hubiera culminado con la adopción de la resolución correspondiente.

El tratamiento de la controversia efectuado por la resolución comentada parece excesivamente riguroso. Ante la usurpación de un camino que se consideraba de uso público y titularidad municipal, el ayuntamiento emitió un requerimiento inicial en el que instaba al interesado a cesar en la perturbación y a reponer la realidad física alterada. Dicha actuación difícilmente podía calificarse como una resolución administrativa definitiva y dotada de ejecutividad. Se trataba, más bien, de una manifestación de la voluntad municipal de restaurar el uso público del bien, acompañada de un apercibimiento sobre la eventual incoación del procedimiento de recuperación posesoria.

En definitiva, la sentencia quizás no haya apreciado adecuadamente la auténtica naturaleza jurídica de este tipo de actuaciones de intimación previas. Exigir que cualquier requerimiento de la Administración sea adoptado previa instrucción de un procedimiento formalizado puede dificultar la reacción inmediata frente a perturbaciones recientes y evidentes de la posesión sobre bienes públicos. No parece que la formulación de requerimientos de carácter preliminar y con una función meramente disuasoria o preventiva deba someterse a la disciplina del procedimiento administrativo aplicable para el ejercicio de potestades administrativas en sentido técnico.

Sentencia de 31 de julio de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:1301)

La titular de una explotación ganadera extensiva dirigió un escrito al Ayuntamiento de Guadalaviar (Teruel) en el que manifestaba su intención de proceder al aprovechamiento de los pastos existentes en un monte de utilidad pública sobre los que alegaba tener derecho. Frente a dicha comunicación, el ayuntamiento dictó dos resoluciones: la primera, inadmitiendo el referido escrito; y, la segunda, en la que rechazaba de forma expresa el derecho al aprovechamiento pretendido.

Desestimados los recursos de reposición interpuestos contra las dos resoluciones municipales, la interesada acudió a la vía contencioso-administrativa. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Teruel dictó sentencia inadmitiendo el recurso dirigido contra la primera resolución, al considerar que la misma no tenía la naturaleza de acto administrativo susceptible de impugnación. En cuanto a la denegación del aprovechamiento, el recurso es desestimado al entender que la solicitante no reunía los requisitos de trashumancia y residencia efectiva en la localidad por más de seis meses, previstos en la ordenanza reguladora, y porque la solicitud —referida a un total de 60 vacas— agotaba por sí sola la carga ganadera máxima fijada por el ayuntamiento.

Recurrida la sentencia de instancia, la apelante articulaba la defensa de sus pretensiones en torno a tres ejes principales: en primer lugar, que el supuesto incumplimiento del requisito de trashumancia —que, además, negaba— no había sido recogido expresamente en la resolución impugnada, por lo que no podía introducirse en el debate jurisdiccional; en segundo lugar, que existía error en la apreciación judicial de la ausencia de residencia efectiva en el municipio; y, finalmente, que una parte de la carga ganadera computada era meramente nominal y no se correspondía con un aprovechamiento efectivo de los pastos.

La sala rechaza los argumentos de la recurrente y confirma íntegramente la sentencia apelada. Se considera acreditado que la solicitud de aprovechamiento

objeto de controversia agotaba por sí sola la carga ganadera fijada en la ordenanza reguladora del monte. Este motivo se estima suficiente para declarar ajustada a derecho la resolución denegatoria impugnada, con independencia de los restantes argumentos esgrimidos en el recurso.

Aunque la sentencia comentada elude pronunciarse sobre esta cuestión —al no resultar determinante para la resolución del litigio—, en las alegaciones de la recurrente asoma de forma discreta una situación inquietante: la posible existencia de adjudicaciones de pastos que no se corresponden con un aprovechamiento real del recurso y que operan como instrumento de cumplimiento meramente formal de los requisitos exigidos para la percepción de las ayudas de la PAC.

Sentencias de 27 de noviembre de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:1782 y ECLI: ES:TSJAR:2025:1783)

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en las sentencias objeto de comentario, resuelve los recursos de apelación interpuestos por el Patronato Municipal de Educación y Bibliotecas del Ayuntamiento de Zaragoza frente a las resoluciones de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 y núm. 2, estimatorias de los recursos dirigidos contra la convocatoria de ayudas destinadas al alumnado en situación de exclusión o vulnerabilidad económica de centros escolares concertados de la ciudad.

Las sentencias apeladas habían declarado la nulidad de la base que limitaba el ámbito subjetivo de las ayudas a los centros concertados —excluyendo, por tanto, a los de titularidad pública—, al apreciar que el distinto tratamiento dispensado a las actividades extraescolares según la tipología del centro en el que se desarrollaban no había sido objeto de una justificación objetiva y razonable, por lo que resultaba discriminatorio.

Se ha de destacar que, durante el periodo objeto de informe, el Tribunal Supremo también ha examinado la posible infracción del principio constitucional de igualdad en subvenciones relacionadas con el ámbito educativo desde la perspectiva inversa: esto es, en supuestos de líneas de ayudas que excluían a beneficiarios o actuaciones desarrolladas en el sector de la enseñanza privada o concertada. En las sentencias de 13 de octubre de 2025 (ECLI: ES:TS:2025:4489) y de 9 de diciembre de 2025 (ECLI: ES:TS:2025:5603) se rechazó la existencia de discriminación injustificada en el caso de las becas dirigidas a los auxiliares de conversación de lengua extranjera en centros públicos, al no apreciar un término válido de comparación. En sentido opuesto, la sentencia de 9 de diciembre de 2025 (ECLI: ES:TS:2025:5562) confirmó la nulidad de la convocatoria de

subvenciones para el acceso de alumnas a determinados estudios de formación profesional impartidos en centros públicos, al infringir el principio de igualdad.

Estos pronunciamientos resultan de interés para el análisis de las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. De ellos se desprende —de acuerdo con la doctrina constitucional dictada con motivo de la concesión de ayudas para estudios universitarios[5]— que la apreciación de una diferencia de trato discriminatoria exige identificar previamente si las situaciones comparadas son realmente equivalentes y si la distinción efectuada carece de una justificación objetiva y razonable o resulta desproporcionada respecto de la finalidad pretendida.

Las sentencias de la sala aragonesa rechazan el planteamiento del patronato, que defendía la legalidad de la convocatoria controvertida reconduciéndola al ámbito de las competencias municipales en materia de juventud, deporte o promoción cultural. Pese a admitir que las actividades extraescolares no forman parte del núcleo esencial del derecho a la educación, ponen de relieve su innegable dimensión educativa en sentido amplio, tanto por su función de complemento formativo como por su conexión con los principios de igualdad y no discriminación que informan el sistema educativo en su conjunto.

Desde esa perspectiva, la exclusión de los alumnos de centros públicos como potenciales beneficiarios no ha sido objeto, a juicio del tribunal, de una justificación objetiva y razonable. La situación de vulnerabilidad económica que se pretendía paliar mediante las ayudas puede darse tanto en el alumnado de centros concertados como en el de centros públicos.

No se acoge la argumentación central municipal basada en la existencia de una desigualdad inicial en el ámbito de las actividades subvencionadas, motivada por la ausencia de financiación pública de los gastos de conservación, apertura y funcionamiento de las instalaciones en las que se realizan las actividades extraescolares en centros concertados. Pese a que dicha circunstancia se reconoce como cierta, no se le atribuye relevancia jurídica alguna, ya que las bases litigiosas permitían financiar actividades desarrolladas fuera de los propios centros.

El razonamiento anterior quizás constituye el punto más endeble en el que se sustenta el fallo. Lo relevante, a efectos de acreditar la existencia o no de un término de comparación válido entre las situaciones confrontadas, no debería ser tanto el espacio —propio del centro o ajeno— en el que se desarrollan las actividades del alumnado, como el sujeto que soporta de forma efectiva los gas-

5 Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 191/2020 de 17 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TC:2020:191)

tos vinculados a dichas instalaciones. Y, tratándose de actividades extraescolares de estudiantes de centros concertados —a diferencia de lo que sucede en las escuelas públicas—, dichos desembolsos serán repercutidos íntegramente a las familias, con independencia del lugar de su realización.

Adicionalmente, las sentencias comentadas reconocen que las actividades extraescolares dirigidas al alumnado de los centros públicos no se organizan por la Administración educativa sino por las AMPA. Sin embargo, no valoran que dichas entidades pueden financiar sus actividades con cargo a líneas específicas de ayudas —algunas de ellas también municipales— a las que no pueden acogerse los centros docentes concertados.

Por todo ello, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón concluye que las bases de la convocatoria impugnadas introducen una diferencia de trato que no supera el canon constitucional de igualdad, confirmando las sentencias recurridas. Este criterio —tal y como se ha razonado— resulta discutible, dada la diversidad de estructuras de costes de las actividades extraescolares sufragadas por los estudiantes de unos y otros centros y la falta de identidad de los sujetos promotores de las mismas. Estas circunstancias dificultan la apreciación de un término de comparación válido que permita declarar la existencia de una discriminación no justificada.

IV. DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

Dictamen n.º 39/2025, de 10 de abril de 2025

En el dictamen objeto de comentario, el Consejo Consultivo se pronuncia sobre la propuesta de revisión de oficio de lo que se calificaba como contrato de permuta entre el Ayuntamiento de Beceite y un particular. En virtud de dicho contrato, suscrito en el año 2009 por el alcalde y la secretaria de dicho municipio, el ayuntamiento se obligaba a tramitar el correspondiente expediente para la entrega de una finca de titularidad municipal. A cambio, el adquirente asumía el compromiso de depurar la situación de la parcela que había de entregar en permuta, ya que formaba parte de otra más amplia perteneciente proindiviso al interesado y a su hermana.

Dado que el valor del terreno objeto de adquisición municipal había sido fijado en 3.931 €, el particular debía entregar al ayuntamiento la diferencia de valor entre los dos inmuebles, cifrada en la cantidad de 9.660 €. Se establecía un plazo de dos años y medio para el cumplimiento de las obligaciones recíprocas de las partes.

El contrato descrito fue firmado sin la previa adopción de acto administrativo alguno que autorizase su formalización, sin la realización de ningún trámite, y sin la autorización o toma de conocimiento de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón.

El dictamen comienza abordando la propia competencia del órgano consultivo para su emisión, argumentando que, si bien sus atribuciones no alcanzan a la declaración de nulidad de contratos privados, sí se proyectan sobre los actos preparatorios precisos para su formalización. De este modo, se circunscribe el ámbito del informe a las actuaciones administrativas que debieron realizarse para autorizar la celebración del contrato.

En segundo lugar, se precisa que el denominado por el ayuntamiento contrato de permuta tenía, en realidad, la naturaleza de precontrato, habida cuenta de que las partes no se obligaban a la entrega de las parcelas, sino a la posterior concertación del correspondiente contrato, en un determinado plazo y previa concurrencia de las condiciones precisas para ello. Esta calificación, sin embargo, no se considera obstáculo para declarar los vicios de nulidad imputados en la propuesta de resolución municipal. En la medida en que el precontrato examinado vinculaba a las partes a la posterior formalización de la permuta, deberían haberse cumplimentado todos los requisitos normativamente exigidos para la autorización de la misma desde la aprobación del negocio previo.

Antes de analizar la posible concurrencia de los vicios de nulidad en el negocio examinado, el dictamen advierte de su ineficacia, al haber transcurrido con creces el plazo previsto para el cumplimiento de las recíprocas obligaciones de las partes sin que estas se hubiesen verificado.

La propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio identificaba como primera circunstancia determinante de la nulidad de la actuación municipal el hecho de que el contrato hubiera sido otorgado por el alcalde del municipio, sin la autorización previa del ayuntamiento pleno —al que únicamente se dio cuenta del acuerdo alcanzado y del informe de tasación de la parcela de propiedad particular—.

El dictamen acoge la argumentación municipal, declarando que la permuta debió ser autorizada previamente por el pleno municipal, por lo que la actuación administrativa incurriría en la causa de nulidad de pleno derecho fijada en la letra b) del artículo 47 de la Ley 39/2015. Esta conclusión se apoya en el tenor del artículo 29.2 ñ) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que atribuye al Pleno la competencia para la enajenación de inmuebles cuando la misma no esté prevista en el presupuesto municipal. En la medida en que no existe constancia de que la permuta estuviese contemplada en el pre-

supuesto, se aprecia un exceso en el ejercicio de las competencias del alcalde, cuyas facultades en materia de enajenación del patrimonio se consideran limitadas a los supuestos que hayan sido objeto de previsión presupuestaria.

La argumentación del órgano consultivo aragonés obvia que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, pasó a incluir la distribución de atribuciones entre los órganos de gobierno locales en materia de negocios patrimoniales en su disposición adicional segunda. Dicha asignación de competencias pasó a girar en torno al valor del inmueble objeto de disposición y al porcentaje que este representaba en relación con los recursos ordinarios del presupuesto. De este modo, las competencias de los alcaldes dejaron de estar condicionadas a la previsión de la enajenación en el presupuesto municipal.

El contenido del artículo 29.2 ñ) de la Ley de Administración Local de Aragón era coincidente con el tenor del artículo 22.2 o) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, resultante de la modificación operada mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril. Buena parte del contenido de la ley aragonesa fue redactado a la vista del proyecto de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril[6] —que se encontraba en trámite en las Cortes Generales—. Por lo que se refiere a la asignación de competencias en materia de enajenación de bienes, la vinculación a la previsión presupuestaria no aparecía en el proyecto de ley[7], que asignaba dicha competencia al Pleno en todo caso.

La redacción final del precepto comentado, así como la del artículo 30 —relativo a las competencias de los alcaldes— fue el resultado de las enmiendas técnicas introducidas en el informe de la ponencia[8], así como en el último punto de la votación sobre el proyecto de ley. En el Diario de Sesiones[9] se recogen algunas intervenciones en las que se explica que la introducción de dichas correcciones obedeció al deseo de que la ley aragonesa se adaptara, desde el primer momento, a unas bases estatales que iban a ser objeto de reforma inminente.

6 Salanova Alcalde (1999) describe esta peculiaridad en la génesis de la ley aragonesa, dada la coincidencia temporal de la tramitación de ambos proyectos de ley, en los últimos compases de la legislatura autonómica. Esta circunstancia dio lugar a la aprobación de una serie de enmiendas técnicas con la finalidad de asegurar el acomodo del nuevo régimen local aragonés a la legislación básica (p. 390).

7 B.O.C.A. núm. 197, de 30 de junio de 1998.

8 B.O.C.A. núm. 250, de 10 de marzo de 1999.

9 Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, número 102.

Estamos, por tanto, ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata sobrevenida del precepto aragonés que extiende las competencias plenarias más allá de las posteriores previsiones de las bases estatales, con invasión de las facultades que estas asignan a los alcaldes. El desplazamiento de la legislación autonómica, en este caso, no entraría en el ámbito del monopolio del Tribunal Constitucional, al tratarse de un supuesto que encaja en el concepto conocido como *lex repetita*.

Tras la STC 102/2016[10], cuando la legislación autonómica se limita a reproducir la legislación estatal básica, la ulterior modificación de esta —con la consiguiente contradicción sobrevenida de los preceptos de desarrollo— ha de resolverse mediante el desplazamiento o inaplicación de estos últimos por el propio operador jurídico, en virtud de la regla de prevalencia del derecho estatal[11]. Esta doctrina es perfectamente trasladable al caso analizado, en el que la competencia plenaria apreciada por el Consejo Consultivo se sostiene en un precepto aragonés que, en su redacción originaria[12], resultaba acorde con la legislación básica sobre régimen local. Modificada esta con posterioridad y trasladada la distribución competencial a la legislación de contratos, debe aplicarse esta última, con desplazamiento del precepto autonómico que incurre en incompatibilidad sobrevenida con las nuevas bases estatales.

Por todo ello, se discrepa de la conclusión alcanzada por el Consejo Consultivo en este punto, en la medida en que la disposición adicional segunda de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 constituye el único marco normativo de referencia aplicable al contrato suscrito en el año 2009[13]. Y esta regu-

10 Sentencia del Tribunal Constitucional 102/2016 de 25 de mayo de 2016 (ECLI:ES:TC:2016:102).

11 En resoluciones posteriores se ha extendido la posibilidad de inaplicación del derecho autonómico en casos de inconstitucionalidad mediata sobrevenida, más allá de los supuestos de *leges repetitae* y sin necesidad de que el carácter básico de la norma estatal haya sido declarado por el Tribunal Constitucional (STC 204/2016, de 1 de diciembre, y ATC 27/2019, de 9 de abril, entre otras). Sobre la evolución de la doctrina constitucional relativa a la regla de prevalencia, vid. Ibáñez Buil (2023), quien da cuenta de una serie de dudas y críticas suscitadas por el cambio de criterio del Tribunal Constitucional. También deben destacarse las objeciones de Setuáin Mendía (2018), que no se proyectan tanto sobre la conveniencia de dotar de operatividad a dicha regla, sino sobre la construcción argumental que sustenta la nueva doctrina.

12 Sin perjuicio de las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de este precepto. Vid. lo expuesto anteriormente.

13 La entrada en vigor de la citada disposición tuvo lugar el 30 de abril de 2008.

lación —al igual que la actualmente vigente— extiende las competencias de los presidentes de las entidades locales en materia de enajenación a supuestos que no han sido objeto de previsión presupuestaria.

Al margen de la cuestión competencial expuesta, el dictamen también aprecia la concurrencia de la causa de nulidad prevista en la letra e) del artículo 47 de la Ley 39/2015 (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido).

El precontrato de permuta fue formalizado sin seguir la tramitación prevista en los artículos 108 de la Ley de Administración Local de Aragón y 115 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón. No se justificó la alienabilidad del bien municipal, ni se motivó la necesidad o conveniencia de la enajenación, ni se obtuvo la autorización o toma de conocimiento del órgano autonómico competente. Adicionalmente, la diferencia en la tasación de los bienes objeto de permuta superaba el 50 % de la asignada al de mayor valor, con infracción de lo dispuesto en el apartado segundo del precepto reglamentario citado.

En conclusión, y con independencia de la discrepancia expuesta en relación con la concurrencia de la primera de las causas de nulidad invocadas, se comparte el sentido final del dictamen en la medida en que declara la nulidad de la autorización del precontrato de permuta efectuada de forma tácita o implícita por el alcalde, con absoluta inobservancia de la tramitación legal y reglamentariamente establecida. Finalmente, debe destacarse de forma muy positiva la argumentación construida por el órgano consultivo, tanto para afirmar su competencia como para considerar exigibles, en la celebración del precontrato, los mismos requisitos previstos para la aprobación del contrato de permuta.

V. CONCLUSIONES

Las novedades normativas examinadas durante el periodo objeto de informe son relativamente escasas y afectan a aspectos periféricos del régimen jurídico aplicable a los servicios públicos, el patrimonio y las actividades de las entidades locales aragonesas. Ello se explica por el alto grado de consolidación normativa existente en dichas materias.

Dentro de esta limitada actividad legislativa resulta significativa la aprobación de diversas normas que inciden sobre el régimen jurídico de utilización de las vías públicas urbanas. Esta circunstancia no parece casual, sino que obedece

a la creciente necesidad de ordenar los diversos usos del espacio público, a la preocupación por la inclusión, la sostenibilidad y la calidad ambiental, a la incorporación de nuevos medios de desplazamiento y, en general, a los cambios sociales y tecnológicos de las últimas décadas.

La reforma de los servicios de atención a la clientela ha pasado, en general, desapercibida en el ámbito local. En el presente informe se ha defendido que las nuevas obligaciones recogidas en este texto legal resultan de aplicación a los servicios públicos locales en determinadas circunstancias.

En el apartado de doctrina judicial destacan las controversias entre la Diputación Provincial de Zaragoza y los municipios de la provincia motivadas por la justificación de las ayudas otorgadas en el marco del Plan PLUS. Más allá del concreto sentido de los fallos analizados, la persistencia de este tipo de litigios —frecuentes también fuera del ámbito territorial aragonés— revela las serias dificultades que afrontan muchos municipios para cumplir las obligaciones tanto materiales como formales vinculadas a la financiación de sus inversiones.

Siguen siendo también frecuentes los conflictos relacionados con los bienes de las entidades locales. En esta materia, se considera especialmente significativo el tratamiento dado por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón a la problemática de la legitimación de terceros para instar el control judicial de la ejecución de negocios patrimoniales, cuestión sobre la que se han detectado soluciones dispares.

El dictamen del Consejo Consultivo de Aragón con el que se cerró la parte expositiva del presente informe ha suscitado un cierto debate sobre la competencia orgánica en materia de enajenación de bienes a la luz del principio de prevalencia del derecho estatal. Además, resulta de gran interés el análisis que efectúa sobre la acción administrativa de nulidad cuando se proyecta sobre negocios patrimoniales privados, así como el tratamiento que dispensa a los precontratos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Campos Acuña, M. C. (2025). Las 15 claves de la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible. *Tráfico y Seguridad Vial*, (311).

Colom Piazuelo, E. (2025). Los aprovechamientos vecinales de pastos en los montes de las entidades locales en Aragón. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (15), 89-140. https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/41/27/04colom.pdf

Diego García, S. (2025). Informe sobre servicios públicos, patrimonio y actividades en Aragón (2023-2024). *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (15), 203-224. https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/41/27/07diego.pdf.

Ibáñez Buil, P. (2023). La reciente evolución de la regla de prevalencia del derecho estatal en la doctrina constitucional. *Revista de Administración Pública*, (220), 219-249. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.08

Salanova Alcalde, R. (1999). La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (14), 385-402.

Setuáin Mendía, B. (2018). El ámbito de operatividad del principio de prevalencia: algunas certezas, riesgos inevitables y muchas dudas. A propósito de la doctrina derivada de la serie jurisprudencial iniciada por la STC 102/2016, de 25 de mayo. *Revista General de Derecho Administrativo*, (47), 1-37.

Informe en materia de empleo público en Aragón (2025-2026)

Jesús Sanagustín Sánchez y Jorge Pueyo Moy
Funcionarios de la Diputación Provincial de Huesca (letrados)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. 1.Estado. 2. Aragón. III. JURISPRUDENCIA Y SENTENCIAS RELEVANTES. 1. Oferta de Empleo Público. 2. Acceso empleo público. 3. Provisión. 4. Estabilización empleo temporal. 5. Abuso de temporalidad. 6. Grado personal. 7. Permisos. 8. Derechos fundamentales. 9. Retribuciones. 10. Extinción vínculo laboral. 11. Miscelánea. IV) CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

En este informe se abordan novedades normativas y resoluciones judiciales en el período comprendido entre enero de 2025 y fin de mayo de 2026, que se han considerado de interés para la práctica de las entidades locales, incluyendo, en su caso, una breve reflexión sobre las mismas y que agrupamos por materias a fin de facilitar su lectura.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

1. Estado

En materia de selección

Por el Estado se han aprobado dos ofertas de empleo público para cada ejercicio: **Real Decreto 651/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2025 (BOE núm. 170, de 16 de julio) y el Real Decreto 387/2026, de 6 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2026 (BOE núm. 111, de 7 de mayo)**.

Si bien no tienen naturaleza normativa, siendo un acto administrativo general, y ser de aplicación a la administración estatal, consideramos oportuno hacer referencia a estos reales decretos por poder servir como ejemplo a las ofertas que se aprueben por las entidades locales como instrumento para luchar contra la temporalidad en el empleo público evitando además la caducidad de la oferta -reiterando los plazos de aprobación de convocatorias recogidos en el art. 108.2 RD Ley 6/2023-, y otras cuestiones de interés para los procesos selectivos, derivados muchos de ellos de declaraciones jurisprudenciales: situaciones de embarazo, posibilidad de conservar calificaciones de otras convocatorias, medidas de transparencia de los tribunales… Así disponen que se difundan, con anterioridad a la realización de cada prueba, los criterios generales y aspectos a considerar en la valoración que no estén expresamente establecidos en las bases de la convocatoria, y en el caso de los ejercicios con respuestas alternativas, la penalización que, en su caso, suponga cada respuesta errónea, o a publicar, en el plazo máximo de dos días hábiles, a contar desde la finalización de la prueba correspondiente, las plantillas correctoras de aquellos procesos selectivos que incluyan la realización de pruebas con respuestas alternativas.

Estos reales decretos siguen un criterio interpretativo importante en cuanto considera prorrogada la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, y por tanto, la oferta que se apruebe debe serlo respetando las limitaciones incluidas en esta norma legal y permitiendo también hacer uso de las oportunidades que igualmente ofrece, por ejemplo, la posibilidad de tasa adicional para cumplir el objetivo del 8% de temporalidad, que el Estado no ha tenido en cuenta con carácter general[1].

Por otro lado, la **Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad. BOE núm. 178, que au**nque su objeto se ciñe al ámbito del personal civil de la Administración del Estado, conforme sus arts. 1 y 3, puede servir al ámbito local para que cada administración cumpla con lo dispuesto el art. 59.2 TREBEP, conforme al cual "Cada Administración Pública adoptará las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo (…)".

1 La Sentencia del TSJ de Castilla y León (sede Burgos) de 30 de abril de 2018, Rec. 128/2017, señala en su FD sexto lo contrario, que da por buena una oferta de empleo público que no tiene en cuenta la prórroga de la ley de presupuestos del ejercicio anterior, si bien por no haberse cuestionado este extremo por la parte recurrente.

En materia retributiva

Orden PJC/681/2025, de 1 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2025, por el que se aprueba el incremento del 0,5 por ciento de las retribuciones del personal al servicio del sector público previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social. (BOE 2/07/2025). Sin naturaleza normativa, su interés radica en que da publicidad al acuerdo que aprueba el incremento previsto en el indicado RD Ley con efectos de 1 de enero de 2024, incremento retributivo adicional y consolidable del 0,5 por ciento, respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2023, ya que la suma de la variación del IPCA de los años 2022, 2023 y 2024 superó el incremento retributivo fijo acumulado de esos ejercicios.

Real Decreto-ley 14/2025, de 2 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. (BOE 3/12/2025) Nace del Acuerdo marco por la mejora del empleo público y el servicio a la ciudadanía, firmado el 27 de noviembre de 2025 por el Gobierno de España y las organizaciones sindicales UGT y CSIF, que establece un marco plurianual de incremento retributivo para el personal al servicio de las Administraciones públicas que se extiende entre los años 2025 y 2028 y que deberán recoger las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado. Con entrada en vigor el mismo día de su publicación, establece el régimen de incremento retributivo del personal al servicio del sector público para dos anualidades, la de 2025 y la de 2026.

En el mismo porcentaje se incrementan las cantidades fijadas, entre otros ámbitos, para el pago de los jueces de paz, cargos electos locales, todo ello con efectos de 1 de enero. A diferencia de incrementos retributivos, no fija la cantidad que corresponde al sueldo de cada Grupo de titulación ni a cada complemento de destino, regulando novedosamente un calendario de pago para los incrementos del año 2025, que puede demorarse, sin prever ningún tipo de compensación por ello.

El incremento retributivo para el año 2025 se fija en el 2,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2024, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad de este y tendrá efectos económicos desde el 1 de enero de 2025.

Para el año 2026 se contempla un incremento global máximo del 1,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2025, en términos de homogeneidad. Asimismo, con efectos de 1 de enero de 2026, se aplicará, en su caso, previo Acuerdo del Consejo de Ministros, un incremento retributivo adicional y consolidable del 0,5 por cientos la variación del IPC en el año 2026 es igual o superior al 1,5 por ciento, que se abonará en el primer trimestre de 2027.

Como novedad figura la posibilidad de que para el abono del incremento del ejercicio 2025 se negocie en cada administración un calendario de abono de importes y atrasos a distribuir durante los ejercicios 2026, 2027 y 2028 o hacerse efectivo en el mes de diciembre de 2025.

Salario mínimo interprofesional

En este período se han aprobado **el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025 - BOE núm. 37 de 12/02/2025- y el Real Decreto 126/2026, de 18 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2026 -BOE núm. 44, 19/02/2026[2].** Ambos reales decretos tienen similar contenido y estructura, fijando el salario mínimo para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores, queda fijado en el 2025 en 39,47 euros/día o 1184 euros/mes, y en el 2026 40,70 € o 1221 €, según el salario esté fijado por días o por meses, computando únicamente la retribución en dinero, sin que el salario en especie pueda, en ningún caso, dar lugar a la minoración de la cuantía íntegra. Para la aplicación en cómputo anual del salario mínimo se tendrán en cuenta las reglas sobre compensación y absorción que se establecen en estas normas.

En el salario mínimo se computa únicamente la retribución en dinero, sin que el salario en especie pueda, en ningún caso, dar lugar a la minoración de la cuantía íntegra en dinero de aquel. Este salario se entiende referido a la jornada legal de trabajo en cada actividad y es compensable con los ingresos que por todos los conceptos viniesen percibiendo las personas trabajadoras en cómputo anual y jornada completa con arreglo a normas legales o convencionales, laudos arbitrales y contratos individuales de trabajo vigentes en la fecha de entrada en vigor de este real decreto.

2 El Real Decreto-Ley 16/2025, de 23 de diciembre aprobó la prórroga de la vigencia del Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el Salario Mínimo Interprofesional para 2025, durante el período necesario para fijar el Salario Mínimo Interprofesional para 2026. Sin embargo, no fue convalidado por las Cortes Generales quedando derogado por Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados.

Estos incrementos (DT única) no afectan ni a contratos ni pactos de naturaleza privada ni a las referencias contenidas en normas no estatales y relaciones privadas, citando expresamente la no aplicación a las normas vigentes a la fecha de entrada en vigor de este real decreto de las entidades que integran la Administración local que utilicen el salario mínimo interprofesional como indicador o referencia del nivel de renta para determinar la cuantía de determinadas prestaciones o para acceder a determinadas prestaciones, beneficios o servicios públicos, salvo disposición expresa en contrario de las propias entidades locales.

Permisos

Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado (BOE 30/07/2025)[3]. Esta norma, dictada con fundamento en la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral, y de legislación básica sobre Seguridad Social y régimen estatutario de los funcionarios (arts. 14.1.7ª, 17 y 18 CE), entró en vigor el 31 de julio[4]. Recoge la norma además la doctrina del TC sobre disfrute de este permiso por familias monoparentales.

En sus tres artículos se modifican, respectivamente, el Estatuto de los Trabajadores -arts. 48.4 y 48. 5-, el Estatuto Básico del Empleado Público -arts. 7, segundo párrafo; art. 49, letras a), b) y g)-, y la Ley General de la Seguridad Social -arts. 178.4, 181, 182-.

El segundo párrafo del art. 7 del TREBEP, con la nueva redacción que da la norma, determina que el régimen es común a todos los empleados públicos, sean funcionarios o personal laboral, a los que no se aplican las previsiones del Estatuto de los Trabajadores.

De forma sucinta, las principales modificaciones son las que siguen:

3 La denominación exacta de la disposición es Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

4 Señalamos que por STJUE de 1 de agosto de 2025 (Asunto C-70/2024) se impuso al Reino de España una sanción de 6,8 millones de euros y una multa coercitiva diaria de 19.700 euros por haber incumplido sus obligaciones de transposición.

- **Distribución del permiso por nacimiento y cuidado del menor.** Artículo 49 letras a)- madre biológica- b)-adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento- y c)-progenitor diferente a la madre biológica, TREBEP. El permiso por nacimiento y cuidado de menor pasa de 16 a 19 semanas retribuidas para cada progenitor. Se distribuye de la siguiente manera:

  - 6 semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, obligatorias que deberán disfrutarse a jornada completa.
  - 11 semanas -22 en los casos de monoparentalidad- que podrán distribuirse a voluntad de la persona trabajadora, en períodos semanales a disfrutar de forma acumulada o interrumpida que se podrán disfrutar hasta que el hijo o hija cumpla los 12 meses de edad. La madre biológica puede anticipar su ejercicio hasta cuatro semanas antes de la fecha previsible del parto.
  - 2 semanas -4 en los casos de monoparentalidad- para el cuidado del menor que podrán distribuirse a voluntad de la persona trabajadora, en períodos semanales de forma acumulada o interrumpida que se podrán disfrutar hasta que el hijo cumpla los ocho años.

Se establece el mismo régimen jurídico para los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento por tiempo superior a un año. De lo anterior se observa que el permiso retribuido por nacimiento, adopción, guarda y acogimiento cubre también el cuidado del menor hasta las 19 semanas, de las cuales, 17 son de permiso por nacimiento y 2 de permiso por cuidado parental del menor.

- **Ampliación en supuestos de discapacidad y parto múltiple.** Este permiso se ampliará para ambos progenitores en dos semanas más en el supuesto de discapacidad del hijo o hija y, para cada hijo o hija partir del segundo en los supuestos de parto múltiple, una para cada uno de los progenitores.

- **Familias monoparentales.** Para proteger la actual diversidad familiar y asegurar para los nacidos igual protección con independencia del tipo de familia en el que crezcan, amplía el periodo de suspensión por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento a treinta y dos semanas en caso de unidad monoparental. De este total, serán 6 obligatorias, 22 que se podrán disfrutar a voluntad de la madre, en períodos semanales a disfrutar de manera acumulada o interrumpida-hasta que el hijo o hija cumpla los 12 meses- y 4 semanas podrán disfrutarse hasta que el menor cumpla ocho años.

- **Retribución. Artículo 182 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.** Será la Seguridad Social la que asumirá el coste del nuevo permiso de ampliación de la prestación por nacimiento y cuidado de menor de la

Seguridad Social, asumiendo una tasa de reemplazo de renta del cien por cien para ambos progenitores. Es decir, la retribución se hará con cargo a una prestación de la Seguridad Social cuya base reguladora será del 100%. Dicha prestación tendrá la consideración de no contributiva.

- Permiso parental para el cuidado de hijo, hija o menor acogido por tiempo superior a un año, que no tendrá carácter retribuido. Artículo 49 letra g) TREBEP. Este permiso no tendrá carácter retribuido (se clarifica esta cuestión, dice la Exposición de motivos) y será de una duración no superior a 8 semanas, continuas o discontinuas, y que podrán disfrutarse a tiempo completo o en régimen de jornada a tiempo parcial y hasta el momento en que el menor cumpla los ocho años. Con esta regulación se pone fin a numerosos conflictos judiciales ante la indeterminación de su carácter retribuido o no de la redacción anterior.

- Aplicación a hechos causantes anteriores a la entrada en vigor el 31 de julio 2025. (DT Única). Las dos semanas añadidas por la norma, cuatro en el caso de monoparentalidad, de suspensión del contrato de trabajo o del permiso por nacimiento y cuidado de menor que se pueden disfrutar hasta que el menor cumpla los ocho años de edad, será de aplicación a los hechos causantes producidos a partir del 2 de agosto de 2024. El disfrute de dichas semanas y correlativa prestación económica podrá solicitarse a partir del 1 de enero de 2026.

Régimen de funcionarios con habilitación de carácter nacional

Ha habido una transferencia de competencias en esta materia en favor de Cataluña a través de Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, que incluye una modificación de la Ley 7/1985 incluyendo una nueva disposición adicional -la décimo octava- por la que se transfieren a Cataluña las competencias en materia de funcionarios con habilitación de carácter nacional, abarcando todas las del art- 92.bis de la Ley 7/1985. Esta transferencia de competencias -en términos similares pero no idénticos- se había producido ya para el País Vasco mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia[5].

5 La sentencia del Tribunal Constitucional n.º 9 de 27 de enero de 2026 declaró la pérdida de objeto sobre atribución de competencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco en tanto los preceptos recurridos han sido reproducidos, con carácter retroactivo, por la DF 7ª y la DT 14ª de la citada Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, si bien la Sala Autonómica ha vuelto a plantear cuestión de inconstitucionalidad n.º 5810-2025. Frente al RDL 15/2025 se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad pendiente de resolución a esta fecha.

También al régimen de estos funcionarios le ha afectado el Real Decreto-ley 13/2026, de 2 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial (BOE de 3/06/2026)[6], cuya DF primera, modifica la Ley 7/1985 respecto de los funcionarios con habilitación de carácter nacional que son nombrados por libre designación, dando nueva redacción al art. 92 bis.6, ampliando los puestos de trabajo que pueden ser nombrados por este sistema a los titulares de los órganos directivos a que se refiere el art.130 de la Ley, es decir, municipios de gran población, además de eliminar la previa autorización de su creación por parte del Estado para los puestos que desempeñan funciones de intervención y tesorería, e incluyendo la necesidad de que los ceses de cualquier funcionario de habilitación nombrado por libre designación sean comunicados al Estado, comunicación que debe incluir la correspondiente modificación.

Otras normas de empleo público

Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (BOE núm. 80, de 2 de abril) Con escaso interés para el sector público local -salvo mancomunidades forestales, sociedades públicas de actividades forestales o agrícolas, por ejemplo- señalamos que la FD 11ª modifica el art. 15.2 del Estatuto de los Trabajadores, pero solo para empresas del sector agrario y agroalimentario, ganadero y forestal, y referida a los contratos por circunstancias de la producción para atender situaciones ocasionales, previsibles, en los términos que determina el precepto, en el sentido de que la duración de estos en estos sectores sea no de 90 días en el año natural sino de hasta 120.

Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refun-

6 Esta norma contiene una previsión en su DF tercera, respecto del régimen de los consorcios que se contenía en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, excluyendo de aplicación los artículos 120 a 122 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -régimen de adscripción, régimen de personal y régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial- a los consorcios, constituidos antes de la entrada en vigor de esta Ley, que no tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, estén participados por Entidades Locales y entidades privadas, y no estén incursos en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos. Estos consorcios, en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas, se regirán por lo previsto en sus respectivos Estatutos.

dido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente (BOE núm. 104, 30 de abril). Con entrada en vigor el 1 de mayo se modifican los textos refundidos citados en materia de incapacidad permanente, con cambio también en la Ley de Jurisdicción social. Se añade un nuevo supuesto de extinción del contrato de trabajo -art. 49.1 letra n)- por declaración de gran incapacidad, incapacidad permanente absoluta o total de la persona trabajadora, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48.2, cuando no sea posible realizar los ajustes razonables por constituir una carga excesiva para la empresa, cuando no exista un puesto de trabajo vacante y disponible, acorde con el perfil profesional y compatible con la nueva situación de la persona trabajadora o cuando existiendo dicha posibilidad la persona trabajadora rechace el cambio de puesto de trabajo adecuadamente propuesto. El artículo desarrolla el concepto de carga excesiva y determina el procedimiento a llevar a cabo en estos casos. Durante el tiempo en que se resuelven los ajustes razonables o el cambio a un puesto vacante y disponible subiste la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto, modificándose el art. 48.2 en este sentido.

Igualmente se modifica el art. 174.5 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social para los supuestos del art. 49.1 n), suspendiendo la prestación de incapacidad permanente durante el desempeño del mismo puesto con adaptaciones u otro compatible.

El cambio en la Ley de Jurisdicción social -introducido por la DF primera- se concreta en la adición de un nuevo apartado en el art. 120 para indicar que el procedimiento judicial por este motivo de extinción será urgente y se le dará tramitación preferente.

Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen del contrato formativo, previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE 27-11-2025). Es objeto de este real decreto, derivado del nuevo marco legal configurado por el Real Decreto-ley 32/2021, el desarrollo del régimen del contrato formativo previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en sus dos modalidades: contrato de formación en alternancia y contrato para la obtención de práctica profesional.

Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de movilidad sostenible (BOE 4/12/2025). Incluye previsiones que afectan al ámbito de empleo público local, si bien para entidades locales con plantillas extensas. Así, su art. 26, que determina que en el plazo de 24 meses -reducido posteriormente por el art. 63 del Real Decreto-ley 7/2026 a doce-, las empresas y las entidades pertenecientes al sector público,

deberán disponer de planes de movilidad sostenible al trabajo para aquellos centros de trabajo con más de 200 personas trabajadoras o 100 por turno cuyo centro de trabajo habitual sea dicho centro de actividad. Sobre su contenido, su evaluación, medidas a incluir en estos planes, etc. nos remitimos al contenido del precepto.

La Disposición final tercera introduce una modificación del art. 85.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores imponiendo el deber de negociar medidas para promover la elaboración de planes de movilidad sostenible al trabajo orientados a buscar soluciones de movilidad, señalando la disposición transitoria primera que esta obligación de negociación sea de aplicación a los convenios colectivos cuya comisión negociadora se constituya tras esta ley.

Por último, la disposición adicional vigesimoséptima impone la obligación al Estado para aprobar convocatorias de subvenciones que financien estos planes.

Resolución de 14 de abril de 2026, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Si bien esta resolución no es una norma jurídica es de interés citar la misma para así aprovechar a clarificar el régimen jurídico de la Jornada de las entidades locales. Tal y como la resolución recoge en los términos del apartado 1 el ámbito de aplicación es exclusivamente el sector público estatal, recogiendo en su apartado 15 expresamente su no aplicación a las entidades locales, que se regirán de manera supletoria por la jornada general prevista por la disposición adicional centésima cuadragésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que tras fijar en 37 horas y media la jornada semanal permite fijar por cada administración, previa negociación, jornada distinta si ello no afecta al cumplimiento del objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 % de las plazas de naturaleza estructural. Por tanto, no puede ser invocada la aplicabilidad de esta resolución al ámbito local, a pesar de la dicción del art. 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a cuyo tenor: "La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado".

Real Decreto 416/2026, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico de la jubilación flexible y otros aspectos comunes a las modalidades de compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación con el trabajo, y se modifica el régimen de la jubilación demorada (BOE núm. 130 de 28/05/2026). Con esta norma se permite compatibilizar la pensión de jubilación, una vez causada, con un trabajo a tiempo parcial o una actividad por

cuenta propia. Si bien el art. 2 excluye expresamente de la aplicación de la jubilación flexible solo al Régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, al Régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y al Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia, recordemos que el art. 213.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social determina la incompatibilidad de la percepción de pensión de jubilación con el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público, excepcionando solo a los profesores universitarios eméritos ni al personal licenciado sanitario emérito a los que se refiere el artículo 137.c). Y esta misma incompatibilidad se reitera en el régimen de la jubilación activa en el art. 214. 9 de este texto legal.

2. Aragón

Decreto-Ley 8/2025, de 5 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA de 9 de diciembre). Supone la traslación al sector público autonómico el incremento retributivo fijado por el Real Decreto-ley 14/2025, en los ejercicios 2025 y 2026, concretando el calendario de abono de atrasos haciéndolos efectivos a partir del mes de diciembre pasado. Si bien no es de aplicación al ámbito local -que determinarán el incremento y calendario de su abono conforme dispone el RD Ley estatal-, sí resaltamos que con esta norma las cantidades previstas en el capítulo I del título IV de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2024, que fijan el valor del complemento de destino de cada nivel, cuestión esta que no viene determinada por la norma básica estatal y es de aplicación a los funcionarios locales.

Decreto 17/2025, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 2025 en el ámbito de Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón. Decreto 11/2026, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 2026 en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón y Decreto 12/2026, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Oferta extraordinaria de Empleo Público para el año 2025 en el ámbito de personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud. Ambos decretos determinan el número de plazas para su cobertura posterior, respetando la tasa de reposición legalmente establecida en la Ley de Presupuestos Generales para el año 2023, así como el número de plazas de promoción interna. Destacamos que no obstante la naturaleza que el TS ha dado

a estas ofertas como acto administrativo general[7] y no como disposición reglamentaria, ambos Decretos son calificados como normas jurídicas, con cumplimiento de los principios de buena regulación y previendo una disposición de entrada en vigor. Resaltamos que el art. 8 del Decreto 11/2026 recoge la previsión de acceso como personal laboral fijo a través de la jubilación parcial, señalando que en la convocatoria del correspondiente proceso selectivo se podrá reservar el número de plazas que se estimen necesarias para los contratos de personal laboral fijo derivados del personal laboral de la Administración de la Comunidad de Aragón que solicite la jubilación parcial. Esta previsión no incluye al personal funcionario.

III. JURISPRUDENCIA Y SENTENCIAS RELEVANTES

1. Oferta de Empleo Público

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso-administrativo- n.º 905/2025 de 2 de julio (rec. 5464/2023). Plaza cubierta por personal indefinido no fijo es plaza vacante. Inclusión en OEP. Determina la Sala 3ª que, a los efectos de considerar si una plaza puede considerarse vacante para su inclusión en una oferta de empleo público, el personal laboral que preste servicios en una Administración Pública mediante contrato laboral de duración determinada, y que ha sido calificada por sentencia firme de la jurisdicción social como una relación laboral de carácter "ordinaria e indefinida" por causa de extenderse más allá de la duración pactada, debe entenderse comprendido en la clasificación de "indefinido" y, por tanto, no fijo, que se recoge en el artículo 8.2 del TREBEP, de manera que su plaza será vacante y debe ser incluida en OEP y convocatoria para su cobertura.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-administrativo.- n.º 930 de 9/7/2025 (rec. 5278/2023). El improrrogable plazo de tres años del artículo 70.1 del TREBEP para ejecutar la OEP comprende la ejecución completa del proceso selectivo. La Sala, a partir del mandato del artículo 70.1 del EBEP -las OEP deben ejecutarse en un plazo improrrogable de tres años- analiza la jurisprudencia previa y la normativa estatal y autonómica, manifestando que en los conceptos de "desarrollo" y "ejecución" de la OEP se comprende, desde luego, la convocatoria de procesos selectivos de las plazas previstas en la misma,

7 Por ejemplo, Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso-admvo.- n.º 1276 de 14 de julio de 2025 (rec. 2757/2024).

y que si el artículo 70.1 del EBEP, inciso final, ordena que la ejecución de la OEP deba desarrollarse en el plazo de tres años, hay que deducir -como regla general- que tal plazo comprende no sólo la convocatoria sino, además, el completo desarrollo del proceso selectivo.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso-administrativo.- n.º 1276 de 14/7/2025. Naturaleza jurídica de las Ofertas de Empleo Público extraordinarias dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal. Tras cita expresa y detallada del FD 4ª de la STS n.º 1153/2022, donde se detallan las pautas fijadas para la distinción entre acto y reglamento, la Sala 3ª concluye que *"la OEP impugnada (el Decreto autonómico que la aprueba) no puede ser considerada como una disposición general pues no reúne los tres requisitos que han de concurrir en una disposición reglamentaria: permanencia, alcance general y abstracto, y carácter normativo o de innovación del ordenamiento jurídico."* Consecuentemente, declara que las ofertas de empleo público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 20/2021 tienen el carácter de acto administrativo general. En el mismo sentido la STS -Sala 3ª- n.º 1308 de 20 de octubre de 2025 (rec. 3245/2024) y, con la precisión expresa de que son susceptibles de recurso en vía administrativa, la n.º 222 de 25 de febrero de 2026.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso-administrativo- n.º 1536/2025 de 27/11/2025. Reserva plazas de discapacidad. A pesar de la dicción del art. 59.1 TREBEP - *En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad (...)*- la Sala se manifiesta contraria a calcular el cupo de discapacitados en relación con el número total de plazas contempladas en la OEP, con independencia de cada una de las convocatorias que la ejecutan, *"...pues ello otorgaría un injustificado margen de discrecionalidad a la Administración para escoger en qué clase de plazas y en qué ámbitos y niveles procede incluir un cupo para personas con discapacidad y en cuáles no."* Por lo que responde a la cuestión casacional "*… que el cupo para personas con discapacidad de al menos el 7% de las plazas ofertadas no puede computarse de tal manera que clases enteras de plazas como son aquellas a cubrir mediante concurso de méritos queden excluidas."*

2. Acceso al empleo público

Sentencia Tribunal Constitucional n.º 161 de 17 de octubre de 2025. Amplitud del derecho del defensa del codemandado, cuyo nombramiento se impugna. El Tribunal Constitucional -con corrección de la tesis del Supremo- declara que el derecho a la tutela judicial efectiva afecta tanto a los demandantes

como al codemandado, y concretamente en el caso de ser el beneficiado por la decisión de un procedimiento selectivo puede defender "*su derecho a la adjudicación mediante la ampliación del debate procesal a la valoración de extremos distintos o adicionales a los planteados por el demandante, sea para empeorar la posición del actor o parar mejorar la propia en comparación con la de aquel.*"

Sentencia Tribunal Supremo -Sala 3ª- n.º 217 de 3 de mayo (rec. 5112/2022). Aprobados de buena fe. La Sala ratifica la jurisprudencia referida a los terceros aprobados de buena fe, de acuerdo a la cual, si posteriormente al oportuno nombramiento, y a instancia de un tercero, se anula el procedimiento del que trae causa mediante sentencia firme, en lo posible no debe verse afectada la situación de quienes fueron nombrados en su día porque así lo exigen razones de buena fe, de confianza legítima, de seguridad jurídica y de equidad. Y ello siempre que aquellas infracciones determinantes de la invalidez del proceso selectivo sean imputables exclusivamente a la Administración, sin que pueda oponérsele el principio de no aprobar más aspirantes que plazas. Para la aplicación de esta doctrina no se fija un estándar temporal cierto, aunque de su repaso de las numerosas sentencias dictadas resultan *"lapsos de tiempo que van de uno a cinco años entre el acto originario impugnado y la primera sentencia, y de tres a nueve años entre ese acto y la sentencia firme."*

Sentencia -Sala 3ª- del Tribunal Supremo n.º 219 de 4 de marzo de 2025 (rec. 207/2024). Autonomía del Tribunal seleccionador. El Tribunal está facultado para establecer los criterios de baremación en lo no dispuesto por las Bases, y considera que la publicación de los criterios aclaratorios tras la realización de la prueba no es vicio invalidante, con cita de la STS de 25 de mayo de 2023 (rec. 659/2022). Asimismo, en relación con cambio de criterios aclaratorios sobre otras convocatorias declara que *"El tribunal tiene libertad de criterio a la hora de baremar, solo limitada por las normas establecidas en las bases de la convocatoria, por lo que no está vinculado por la baremación realizada en anteriores procesos selectivos por otros tribunales"*.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso- n.º 582 de 19 de mayo de 2025 (rec. 8561/2023). Anonimato en las pruebas selectivas. La cuestión debatida trata de un aspirante que firma su examen escrito, siendo excluido por el Tribunal, aunque en las Bases no se recogía expresamente la preservación del anonimato para la corrección. Se resuelve por la Sala en el sentido de que *"...la obligación de garantizar el anonimato de los aspirantes en las pruebas que por sus características así lo permitan, es consustancial con los principios constitucionales que rigen el acceso a la función pública (artículos 23.2 y 103 de la constitución), por lo que no resulta necesario que en las bases de la convocatoria del proceso selectivo se establezca expresamente esta previsión."* Se valida la deci-

sión del Tribunal Superior de Justicia por la que, en lugar de excluirse al aspirante, debe de corregirse el ejercicio, ahora debidamente anonimizado, por un Tribunal distinto.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-administrativo- n.º 773/2025 de 17 de junio (rec. 649/2024). Desistimiento de la Administración en procedimientos selectivos. Se admite por el Tribunal Supremo la existencia de interés casacional objetivo en la siguiente cuestión: *"...si en los procesos selectivos de personal de las Administraciones públicas, una vez aprobada la lista de admitidos y excluidos, es posible que la Administración desista de los mismos, sin necesidad de cumplir los requisitos previstos en las leyes para la revisión de oficio de los actos administrativos."* La Sala 3ª, en análisis del art. 93 de la Ley 39/2015, concluye, en primer lugar, en que la aprobación de la relación de admitidos a un proceso selectivo está lejos de configurar una mera expectativa, y en concreto *"determina el derecho del aspirante a participar efectivamente en el proceso selectivo."* Y, en segundo lugar, yendo la sentencia, a nuestro juicio, más allá de la cuestión casacional admitida, incide en el carácter excepcional del desistimiento de la Administración y en que el texto del art. 93 *"no ofrece una habilitación general a las Administraciones para desistir en procedimientos por ellas iniciados."* Podrá desistir, se afirma, en los procedimientos iniciados de oficio antes de la aprobación de las listas, pero con dos precisiones: habrá de ser motivado y solamente *"en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes"*.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso- n.º 24 de 19 de enero de 2026 (rec. 7634/2024)). Proceso selectivo. Extensión de efectos a aspirante que no ha recurrido. Con cita de su sentencia de 24 de enero de 2019 (rec. 2519/2016) distingue entre los actos individualizados y notificados, afectados por el citado art. 110.5 c) LJCA, y los actos administrativos con destinatario plural, extramuros de esa regla, haciendo prevalecer, expresamente en materia de personal, el acceso igualitario sobre la seguridad jurídica. Y dicta la siguiente doctrina en interés casacional: No es preciso haber recurrido las resoluciones finalizadoras de los procesos selectivos para solicitar la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a otro aspirante en ese mismo proceso selectivo. Doctrina reiterada en la STS -Sala de lo Contencioso- n.º 495 de 23 de abril de 2026 (rec. 4242/2025).

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso- n.º 185 de fecha 19 de febrero de 2026 (rec. 8629/2022). Obligación de incorporar al expediente las puntuaciones individuales de los miembros del tribunal de selección. La Sala 3ª declara que, a los efectos del contenido de la motivación para el control de la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos, cuando en las bases se contemple que en la calificación de un ejercicio se desglose la puntuación de

cada miembro del tribunal de selección, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo y su motivación, para garantizar control de la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos. Cada aspirante debe conocer cuál fue la puntuación dada a cada pregunta por parte de cada uno de los miembros del órgano de selección, y obtenida la media aritmética obtenida en la forma preestablecida por la convocatoria. Esta doctrina casacional es reiterada por STS n.º 464 de 16 de abril de 2026 (rec. 8437/2022) y corroborar en STS n.º 526 de 29 de abril de 2026 (rec. 2148/2023) y, entre otras, en STS n.º 593 de fecha 13 de mayo 2026 (rec. 963/2023).

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Aragón -Sala de lo Social- n.º 775 de 27/10/2025 (Rec. 709/2025). Derecho fundamental a la no discriminación por sexo. Paridad en composición del Tribunal de una oposición en una entidad local. Tras cita legal y de jurisprudencia y doctrina constitucional, sobre la claridad del mandato de composición paritaria en los Tribunales de selección, la Sala aragonesa considera que, en el concreto caso, no se ha dado aplicación efectiva al principio de paridad, sin que la razón dada en el recurso sobre la necesidad de asegurar la profesionalidad pueda admitirse frente a lo dispuesto legalmente; y *"por otra parte, no se advierte en este caso imposibilidad para la designación de mujeres vocales, pues, si se las consideró idóneas para ser suplentes de esos cargos, esto indica que también estaban cualificadas para ser titulares."* Por lo que declara la nulidad, con indemnización por vulneración de derecho fundamental.

3. Provisión

Sentencia del Tribunal Supremo – Sala de lo Contencioso-administrativo- n.º 711 de 5 de junio de 2025 (rec. 1592/2023). Declaración de situación administrativa de servicios en otras Administraciones tras provisiones sucesivas. La Sala 3ª resuelve la cuestión casacional interesada en los siguientes términos: *"...declaramos que, en el supuesto de sucesivas adjudicaciones de puestos de trabajo en procedimientos de provisión en distintas Administraciones mediante movilidad interadministrativa, el concepto de Administración de origen del artículo 88 del TREBEP corresponde a la Administración donde el funcionario adquirió tal condición, la cual ostenta la competencia para declarar la situación administrativa de servicios en otras Administraciones, con los efectos establecidos en el citado artículo 88."*.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-administrativo- n.º 715 de 5 de junio de 2025 (rec. 2566/2023). Provisión de un puesto en entidad local mediante libre designación a funcionario AGE. Procedimiento. Ante la inexistencia de norma expresa, considera el TS que debe acudirse ana-

lógicamente, por mayor identidad de razón, al art. 67 del Real Decreto 364/995 (provisión en Comunidades Autónomas), y sienta la siguiente doctrina casacional: en los supuestos en que una corporación local pretenda proveer un puesto de trabajo mediante libre designación de un funcionario de la Administración General del Estado, deberá recabar con carácter previo al nombramiento el informe favorable exigido por el artículo 67 citado; precepto que resulta aplicable analógicamente a ese supuesto.

4. Estabilización de empleo temporal

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-administrativo- n.º 1249 de 8/10/2025. La compensación económica prevista en la Ley 20/2021 no se extiende a anteriores procesos de estabilización. Aunque la cuestión ya fue abordada y resuelta en la STS de 1 de julio de 2025 (rec. casación n.º 5709/2023), se declara que el artículo 2.6 de la Ley 20/2021 no resulta de aplicación a los procesos selectivos de estabilización cuyas convocatorias han sido publicadas antes de la entrada en vigor de la citada Ley. De modo que la compensación económica allí prevista, únicamente resulta de aplicación, en su caso, a los funcionarios interinos que hayan visto finalizada su relación con la Administración por no haber superado el tercer proceso de estabilización de empleo temporal.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-administrativo- n.º 1337 de 22/10/2025 (Rec. 8023/2024). Baremo desproporcionado en estabilización. La Sala 3ª hace referencia a su STS de 26 de septiembre de 2024 (rec. N.º 6920/2023); y con ello la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es la misma a aquella: establecer el doble de puntuación en el baremo para los servicios prestados en la Administración convocante es discriminatorio y desproporcionado, por consiguiente, ilegal.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 378 de 15 de abril de 2026 (rec. 34/2025). Impugnación Bases de estabilización. Se interpone conflicto colectivo en impugnación de bases de la convocatoria de un proceso selectivo extraordinario de estabilización de empleo derivado de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, estimándose en la sentencia de instancia la pretensión sindical de que se anulase la base que establece una valoración distinta para los servicios prestados en jornadas a tiempo parcial y los servicios prestados en jornadas a tiempo completo.

Por contra, la Sala IV no advierte discriminación por la valoración diferente de los servicios prestados en jornada a tiempo parcial y a tiempo completo, pues al tratarse de un proceso de concurrencia competitiva y no de reconocimiento

de derechos individuales no rige la regla de igualdad entre tiempo parcial y tiempo completo, que sí es exigible a los efectos económicos (antigüedad) y de promoción profesional: en la valoración del tiempo efectivo de servicios debe garantizarse la igualdad de condiciones en los aspirantes.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Social, n.º 7, de 10 de enero de 2025 (rec. n.º 1020/2024). Indefinido no fijo que pasa a fijo en el mismo puesto e iguales condiciones, como consecuencia del proceso de estabilización, no genera derecho a indemnización. El trabajador, reconocido judicialmente como indefinido no fijo, tras superar las pruebas de estabilización de trabajadores temporales convocadas por la Administración autonómica, en aplicación de la ley 20/2021, cesó como contratado indefinido no fijo y se le nombró trabajador fijo, adjudicándole la misma plaza que había estado ocupando. La Sala entiende que "*aunque la contratación temporal del trabajador (con reiterados contratos de indefinido no fijo) fue abusiva (…) no puede ignorarse que esa circunstancia le ha permitido acogerse al sistema excepcional de consolidación de empleo con el que ha adquirido la condición de trabajador fijo y que esa novación de su contrato no ha sido a iniciativa del empresario, sino a su decisión de participar en dicho proceso*". Por ello no se justifica el abono de una indemnización adicional. Entre otras en el mismo sentido, la STSJ de Aragón -Sala de lo Social- de 11 de abril de 2025 (rec. 223/2025) y la n.º 557 de 21 de julio de 2025.

5. Abuso de temporalidad

STJUE 14 de abril de 2026 (Asunto C-418/24 OBADAL). Medidas normativas contra el abuso de temporalidad en el empleo público: Insuficiencia. La Sala de lo Social del TSJ de Madrid en recurso de suplicación, y ante la pretensión de la demandante de que se declarase fija la relación laboral que mantenía con la Comunidad Autónoma tras seis contratos de interinidad sucesivos, concluyó, confirmando la de instancia que, atendida la irregularidad de la contratación temporal, y tratándose de una Administración Pública, lo adecuado, con cita de jurisprudencia, era la declaración de indefinida no fija, con derecho a ocupar la plaza hasta la cobertura reglamentaria. Por su parte, la Sala del Tribunal Supremo plantea al TJUE dos cuestiones prejudiciales en torno a la cuestión de si esa decisión daba cumplimiento al mandato de la Directiva europea de empleo temporal sobre una medida o sanción útil contra el abuso de temporalidad.

Y la sentencia TJUE responde, primero, que la Directiva de Empleo temporal, se opone a la normativa y jurisprudencia española que establece como medida para sancionar los abusos la declaración de indefinido no fijo, en tanto se

mantiene la temporalidad, luego precariedad, del trabajador; y -segundo- que no constituyen medidas adecuadas o suficientes para sancionar los abusos ni el pago de indemnizaciones tasadas con un doble límite máximo en el momento de la extinción de esa relación laboral (20 días por año con un máximo de 12 mensualidades o 33 días por año con máximo de 24), ni lo hace la aplicación de un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas de carácter ambiguo, abstracto e imprevisible, ni tampoco la convocatoria de procesos selectivos en los que si bien se valoran la experiencia previa del trabajador afectado y el tiempo de servicio dedicado por él al desarrollo de sus tareas, esta valoración no se limita a aquellos candidatos que hayan sido víctimas de tal abuso. Esto es, se declara -una vez más pero con mayor rotundidad- que España no tiene una respuesta o sistema legal/judicial que sancione adecuadamente el abuso de temporalidad en el empleo público.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso-, n.º 197 de 25 de febrero de 2025. Prohibición constitucional de fijeza. El ordenamiento jurídico español no permite convertir al personal temporal de la Administración en funcionario de carrera o personal fijo o equiparable, sin que medien los procesos selectivos previstos legalmente para acceder a esa condición, regidos por los principios constitucionales de publicidad, mérito y capacidad. El impedimento lo es no de legalidad sino de constitucionalidad. La Sala 3ª responde a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso que: (i) la apreciación del uso abusivo de los nombramientos temporales exige la comprobación de que se reiteran o prolongan para cubrir necesidades no permanentes o estructurales. (ii) es contrario a la Constitución convertir en funcionario fijo o equiparable a quien haya recibido nombramientos temporales abusivos. (iii) el afectado por el abuso, de ser cesado fuera de los supuestos previstos legalmente para la terminación de la relación de servicio temporal (cobertura reglamentaria o amortización), tendrá derecho a ser repuesto. (iv) La indemnización del daño sufrido por causa de nombramientos temporales abusivos debe instrumentarse mediante el oportuno procedimiento de responsabilidad.

En el mismo sentido, con la misma fecha, la STS n.º 196 (rec. 7099/2022), y con idéntica respuesta a las cuestiones de interés casacional la de 4 de marzo de 2025 (rec. 4230/2024). Asimismo, resulta de gran interés, pensamos, el nuevo pronunciamiento de la Sala 3ª en su **Auto de 29 de abril de 2026 (rec. 127/2026)**, a la vista de la recién citada sentencia TJUE de 14 de abril de 2026 (caso Obadal) donde se reafirma en su doctrina antedicha, *"sin que enerve esta conclusión la sentencia del TJUE referida en el hecho cuarto de este auto, pues de la misma no se deduce la pertinencia de rectificar la jurisprudencia de esta Sala basada en la propia doctrina del TJUE de la que esa sentencia es continuación."*

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 475 de 11 de mayo de 2026 (rec. 3543/2023). Doctrina sobre abuso de temporalidad personal laboral y consecuencias. Esta importante sentencia se dicta poco después de la STJUE (Gran Sala) de 14 de abril de 2026, asunto Obadal (C418/24). El conflicto judicial es el de una trabajadora del Ayuntamiento de Madrid que desde 2009 prestó servicios mediante seis contratos temporales, siendo que había participado en 2005 en un concurso-oposición con el resultado de aprobada sin plaza.

La Sala IV, a la vista de la STJUE OBADAL, concluye que la figura del "indefinido no fijo" no es una medida válida para evitar el uso abusivo de empleo temporal. La medida de fijeza es adecuada y es constitucional cuando el trabajador que sufre el abuso en la temporalidad haya superado previamente un proceso selectivo para personal fijo, conforme a los requisitos de igualdad, mérito y capacidad sin obtener plaza. En el resto de situaciones de abuso, la respuesta reparadora y disuasoria, mientras no medie cambio legislativo, debe consistir en una indemnización específica por el abuso, independiente de las indemnizaciones tasadas por la extinción del contrato, junto con denuncia a Inspección de Trabajo a los efectos de aplicación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS). A lo que une especificaciones en materia procesal para que esta nueva doctrina pueda aplicarse en los procesos judiciales activos sobre abuso de temporalidad.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón -Sala de lo Contencioso- n.º 163 de 6 de abril de 2026 (rec. 205/2022). Abuso temporalidad. Consecuencias. El JCA n.º 2 de Zaragoza estima parcialmente la demanda y declara el abuso de temporalidad, al haberse excedido los límites de la contratación temporal, pero deniega la pretensión de que se declare a la demandante empleada fija y la de la pertinente indemnización para sancionar el abuso.

Interpuesta apelación, la Sala aragonesa se remite a la constante jurisprudencia de la Sala 3ª, con cita, entre otras, de la STS de 25 de febrero de 2025, y reitera la doctrina del orden contencioso al respecto con precisión de que la reacción no puede ser aplicar al ámbito de las relaciones funcionariales los criterios de la legislación ni la jurisprudencia laboral. La única consecuencia es el derecho a que se mantenga la relación de empleo temporal hasta que la Administración cumpla con su obligación de cobertura por funcionario de carrera o amortización. Y, producido el cese, ello no implica que nazca automáticamente el derecho a ser indemnizado, sin perjuicio de que sí cabe plantear una recla-

mación por responsabilidad patrimonial, de poderse acreditar un daño efectivo e identificado[8].

Se reitera la misma doctrina y resultado -reconocimiento del carácter abusivo del desempeño de funciones en interinidad pero desestimando el resto de las pretensiones- por la Sala de lo contencioso del TSJ de Aragón en las sentencias n.º 193 de 28 de abril de 2026 (rec. 392/2023), 195 de 28 de abril de 2026 (rec. 390/2023), n.º 196 de 28 de abril de 2026 (rec. 395/2023). En la n.º 206 de 4 de mayo de 2026 (rec. 385/2023) directamente se niega el abuso de temporalidad.

6. Grado personal

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso- n.º 513 de 5 de mayo de 2025. Reconocimiento de grado personal a funcionario interino que no ha adquirido la condición de funcionario de carrera. El Tribunal, siguiendo su jurisprudencia (Ss. TS. n.º 1796/2018 y 293/2019) determina: *"En consecuencia y de acuerdo con nuestra doctrina cuando estemos ante una interinidad abusiva, los artículos 21.1 letra d) de la Ley 30/1984 y 70.2 y 4 del Reglamento de Promoción Profesional (RD 364/1995), son aplicables a los funcionarios interinos que no han ingresado en el Cuerpo o Escala como funcionarios de carrera."* Lo novedoso con esta Sentencia es que el reconocimiento de grado en el cuerpo o escala puede reclamarse aun en el caso de no estar en activo en ese momento, pero que solo se desplegarán sus efectos en el Grupo, Cuerpo o Escala en el que presta o prestó sus servicios como funcionario interino inicialmente.

8 Sobre la necesidad y dificultad para acreditar el daño efectivo en las situaciones de abuso de temporalidad constatado, cabe citar la STSJ País Vasco -Sala de lo Contencioso- n.º 126 de 14 de abril de 2026 (rec. 835/2021): *En efecto, del hecho de que la administración haya hecho una utilización abusiva de las relaciones temporales no se desprende, necesariamente, que ... haya sufrido daños por esa circunstancia. Hemos de tener en cuenta que el interesado, durante todo este tiempo, ha estado desempeñando un trabajo que le ha sido debidamente retribuido. De hecho, si así lo hubiera deseado, podría haber abandonado ese trabajo para buscar otro en el sector privado que le resultara más conveniente. Al no haberlo hecho así, hemos de entender que se mantuvo en esa situación porque le convenía o le reportaba algún beneficio. En el supuesto de que no hubiera sido así y, en efecto, se le hubiera ocasionado algún perjuicio que mereciera ser indemnizado, debería haberlo invocado y acreditado. Sin embargo, no se ha invocado ningún perjuicio real y susceptible de valoración económica. Simplemente se da por sentado que el mantenimiento de la situación de temporalidad le habría ocasionado algún perjuicio, que ni se especifica ni se valora convenientemente. Por consiguiente, no cabe reconocer, de manera automática, una indemnización al actor por estos hechos.*

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso- n.º 544 de 29 de abril de 2026 (rec. 6810/2023). Consolidación de grado interino en el acceso a funcionario de carrera. La controversia surge de la pretensión del nombramiento de funcionario de carrera en nivel 22, tras siete años como funcionario interino desarrollando funciones con nivel 24, para que la Administración le reconozca el grado personal consolidado durante el período como temporal. La Sala 3ª indica que es cierto que el artículo 70.2 del Reglamento General de Promoción Profesional y la normativa autonómica, tal y como indican las sentencias impugnadas, exigen para reconocer ese primer grado el ingreso como funcionario de carrera en un cuerpo o escala, pero sostiene que ello no obsta para la prevalencia de la cláusula 4ª del Acuerdo Marco, si bien para que se produzca *"un efecto tan contundente como es desplazar la normativa interna, es preciso que se esté ante una interinidad que se repute abusiva, no ante llamamientos puntuales"*, coherentes con el sentido de la figura del funcionario interino.

Por ello, tras recordar su doctrina más reciente -STS n.º 903/2025, de 2 de julio y 14 de julio de 2025 (rec.6809/2023) – reitera su doctrina casacional" *declarando que, en los casos de abuso de temporalidad en relaciones de empleo temporal de larga duración, no puede denegarse la solicitud de reconocimiento del grado personal consolidado presentada después de adquirirse la condición de funcionario de carrera, cuando, con anterioridad a adquirir tal condición, había prestado servicios como funcionario interino, y había consolidado un grado superior distinto en atención al período previsto en la norma correspondiente."*; con la precisión de que debe de tratarse en el mismo cuerpo o Escala. Y, consecuentemente, se estima el recurso, reconociendo el grado personal 24 el recurrente con efectos desde la fecha de la solicitud.

7. Permisos

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-administrativo- n.º 1272 de 13/10/2025. Permiso maternidad otro progenitor y jornadas especiales. La Sala 3ª, con cita de sentencias de la jurisdicción social sobre el art. 48.4 TRET (entre ellas STSJ de Aragón n.º 11/2022, de 17 de enero), acoge la tesis de la proporcionalidad entre trabajo y descanso en la determinación de la semana, para no producir una prolongación artificial del permiso con desigualdad en el disfrute entre los diferentes regímenes de trabajo. Así: *"... debemos declarar que el concepto "semanas completas" recogido en el artículo 49.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con el disfrute del permiso no obligatorio del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija, y en función de las circunstancias particulares, puede resultar condicionado en su cómputo en el caso*

de que la persona solicitante esté desempeñando la jornada en régimen especial, con distribución irregular del tiempo de descanso, mediante la aplicación de una regla de proporcionalidad con referencia la jornada semanal ordinaria, para garantizar la equivalencia del tiempo de trabajo efectivo eximido y el disfrute igual entre los diferentes regímenes de trabajo."

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 126 de 4 de febrero 2026 (rec. 251/2024). Permisos del art. 37.3.b) TRET. Por la empleadora se impone, mediante instrucción, que los permisos a los que se refiere el art. 37.3 b) del ET, por accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario, comiencen a disfrutarse por la persona trabajadora necesariamente a partir del primer día laborable siguiente al suceso que ocasiona el permiso. La Sala IV declara que no puede exigirse por la empleadora esa determinación. En sus palabras: *"...los permisos para cuidados de familiares a los que se refiere el art. 37.3 b) del ET, no pueden administrarse de forma tal que su inicio se vincule necesariamente al evento del que dependen, sin dejar por ello margen para una distribución racional que permita una asistencia planificada y más eficaz de la persona con necesidades en función de las circunstancias concurrentes."* En el mismo sentido de prohibir la decisión empresarial de exigir requisitos adicionales a los que establece el artículo 37.3.b) ET para el disfrute de los permisos por cuidado de familiares o personas convivientes, la STS -Sala de lo Social- n.º 373 de 15 de abril de 2026 (rec. 104/2025).

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 140 de 5 de febrero 2026 (rec. 236/2024). Duración permiso art. 37.3. b) TRET. Se suscita el conflicto colectivo ante la posición empresarial, por la que el permiso de hospitalización se vincula a la subsistencia de la hospitalización de la persona por la que legalmente ha sido concedido el permiso, con el máximo de los 5 días establecidos. La Audiencia Nacional falla a favor de los sindicatos y en casación se argumenta, además de la vinculación a la hospitalización, que el asunto debió someterse a la Comisión Paritaria del Convenio.

La Sala IV aclara que, aunque los Convenios disponen que cualquier Conflicto Colectivo debe someterse previamente a su comisión paritaria de interpretación y/o aplicación, lo que sucede es que, en el presente caso, el objeto del conflicto no es tanto la interpretación del convenio colectivo aplicable, sino que lo es, más bien, la interpretación del artículo 37.3 b) ET; y la Comisión Paritaria no tiene competencia para interpretar una norma legal. Y, entrando en el fondo, con cita de jurisprudencia, entiende que las personas trabajadoras tienen derecho a disfrutar de la totalidad de los 5 días del artículo 37.3 b) ET, o los que disponga el convenio, si tras el alta hospitalaria no se han agotado y se ha prescrito reposo domiciliario al familiar o persona conviviente.

Las sentencias del Tribunal Supremo n.º 275 de 12 de marzo de 2026, (rec. 5364/2024) y n.º 443 de 22 de abril de 2026 (rec. 126/2025), dan un paso más y, reiterando que el art. 37.3 ET constituye norma de derecho necesario relativo no limitable por Convenio, establecen una presunción iuris tantum a favor del reposo domiciliario.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 253 de 11 de marzo de 2026 (rec. 58/2025). Permiso por fuerza mayor por conciliación de hasta 4 días al año. La controversia se plantea por demanda de conflicto colectivo en pretensión de que se declare que no existe solapamiento entre lo previsto en el art. 37.9 ET (derecho a ausentarse del trabajo por causa de fuerza mayor cuando sea necesario por motivos familiares urgentes relacionados con familiares o personas convivientes, en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable su presencia inmediata, con retribución del cómputo horario consumido de hasta 4 días al año) y la atribución por el convenio vigente de permiso para el acompañamiento a consultas, pruebas médicas, urgencias sin hospitalización.

La Sala del Tribunal Supremo acoge la pretensión sindical -señala que son dos permisos distintos- y reafirma sus requisitos: existencia de un motivo familiar urgente y sorpresivo relacionado con un accidente o enfermedad que exija la presencia inmediata, el carácter retribuido hasta cuatro días y la posibilidad de tomarlo por horas. La STS -Sala de lo Social- n.º 426 de 17 de abril de 2026 (rec. 111/2024) se pronuncia, si cabe con mayor claridad, sobre el carácter imperativo de mínimos del art. 37.9 TRLET y el carácter retribuido del permiso por fuerza mayor.

8. Derechos fundamentales. Garantía de indemnidad. Acoso laboral

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-38/24) de fecha 11/09/2025. Discriminación en el trabajo: la protección de los derechos de las personas con discapacidad contra la discriminación indirecta se hace extensiva a los padres de niños con discapacidad. El Tribunal declara: (1º) que la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, de igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en relación con la normativa internacional, deben interpretarse en el sentido de que la prohibición de discriminación indirecta por motivos de discapacidad se aplica también a un trabajador que no es el mismo discapacitado, pero que es objeto de tal discriminación debido a la asistencia que presta a su hijo aquejado de una discapacidad, que le permite recibir la mayor parte de los cuidados que requiere su estado. (2º) que un empresario está obligado a realizar ajustes razonables con respecto a ese trabajado mediante la adaptación de su entorno de trabajo, siempre y cuando no supongan una carga excesiva para el empresario.

Sentencia Tribunal Constitucional n.º 4/2025 de fecha 13-01-2025. Vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de nacimiento. El TC, remitiéndose a su STC140/2024, de 6 de noviembre, declara que mientras *"el legislador no lleve a cabo la consiguiente reforma normativa, en las familias monoparentales el permiso a que hace referencia el art. 48.4 LET, en relación con el art. 177 LGSS, ha de ser interpretado en el sentido de adicionarse al permiso del primer párrafo para la madre biológica (dieciséis semanas), el previsto en el segundo para progenitor distinto (diez semanas, al excluirse las seis primeras, que necesariamente deben disfrutarse de forma ininterrumpida e inmediatamente posterior al parto)*". Son numerosas las sentencias dictadas en esta cuestión y sentido por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo; por todas, Ss. TC n.º 93 y 94 de 7 de abril de 2025, y, por el Alto Tribunal, la STS -Sala 3ª- de 9 de mayo de 2025 (rec. 1678/2023).

Cabe precisar como la STC n.º 168 de 17 de noviembre 2025, ampara un concepto estricto de familia monoparental a efectos de permiso por nacimiento, y desestima que esta doctrina de ampliación en diez semanas se aplique al permiso para la madre biológica por encontrarse el progenitor distinto en prisión.

Sentencia Tribunal Constitucional n.º 28 de 10 de febrero de 2025. Acoso laboral en la Función Pública. La importancia del desplazamiento de la carga de la prueba. La STC reitera la jurisprudencia sentada en la sentencia n.º 56/2019 de 6 de mayo, sobre las notas características del acoso laboral -ahora aplicadas a la función pública local y la responsabilidad patrimonial de la Administración- e incide en la obligatoriedad de desplazar la carga de la prueba a la parte demandada cuando hay indicios razonables de existencia de la vulneración de derechos fundamentales.

En definitiva el TC establece que se ha producido lesión de derechos fundamentales, imputable por un lado, al Ayuntamiento por su conducta omisiva de prevenir, investigar y sancionar las actuaciones de acoso de sus empleados públicos, y la activa de hostigamiento que desarrolló institucionalmente contra el demandante; y, por otro, a la sentencia de apelación por el incumplimiento de su deber de control judicial de estos derechos, al no aplicar correctamente la jurisprudencia constitucional sobre el desplazamiento de la carga probatoria en su protección.

Sentencia Tribunal Constitucional n.º 148 de 9 de septiembre 2025. Nuevo supuesto de garantía de indemnidad: La denuncia del trabajador a través de la representación sindical. La sentencia constitucional explica la evolución del concepto de "garantía de indemnidad", e identifica el fundamento constitucional del mismo en la evitación del efecto desaliento o disuasorio que

supondría la desprotección de los trabajadores frente a los eventuales perjuicios que les acarree el haber ejercido su derecho a la tutela judicial efectiva frente a su empleador. El Tribunal concluye que los supuestos, como el enjuiciado en el recurso de amparo, en los que el trabajador presenta su queja ante la representación de los trabajadores, para que ejerza la función de intermediación que legalmente tiene reconocida en el cumplimiento de la normativa laboral, son también susceptibles de recibir la protección constitucional dispensada por el art. 24.1 CE a la garantía de indemnidad, si se insertan en esa finalidad de tutela de derechos.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 46 de 21 de enero de 2025. Discriminación personal temporal. El Convenio de Personal Laboral de un ayuntamiento dispone en su art. 2 que "*afectará al personal laboral permanente o temporal que preste sus servicios en el mismo, no siendo aplicable a aquellos trabajadores que lleven menos de un año.*" El Tribunal Supremo se ratifica en lo expresado en su sentencia de 16 de enero de 2025, sobre la misma problemática, con expresa referencia a que la negociación colectiva está vinculada por los derechos de igualdad y no discriminación que deben conducir a tener dicha prescripción por no puesta.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso- n.º 478 de 24 de abril de 2025 (Rec. 6952/2022). Fijación de doctrina casacional sobre la delimitación del ámbito competencial de las jurisdicciones contencioso-administrativa y social en materia de acoso laboral. El Tribunal Supremo señala que la jurisdicción contencioso-administrativa debe resolver los recursos contra los actos administrativos, adoptados en procedimientos cuyo objeto sea investigar o depurar la responsabilidad disciplinaria por conductas presuntas de acoso laboral, cuando hayan sido cometidas por personal funcionario; todo ello con independencia de quien sea el presunto sujeto pasivo del acoso.

Por el contrario, el orden jurisdiccional social es el competente para conocer la impugnación de resoluciones que establezcan medidas de prevención del acoso laboral que no sean disposiciones generales, o de actuaciones de las Administraciones públicas que infrinjan esas medidas preventivas, o cuando se pretenda la exigencia de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de esas medidas.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 580 de 11 de junio de 2025 (rec. 2/2024). Derecho a la reducción de jornada del personal temporal en igualdad de condiciones que el fijo. Planteado recurso de casación, el Departamento de Educación del Gobierno vasco sostiene que hay causas objetivas que justifican la exclusión del personal temporal e indefinido no fijo

del mecanismo de reducción de jornada por razón de edad que regula el Convenio colectivo, debido a las enormes dificultades que eso comporta, que llegan incluso a la práctica imposibilidad de prever quien obtendrá plaza de curso completo en esa anualidad con los meses de antelación necesarios para la planificación escolar. La Sala de lo Social del TS, tras extensa cita de la jurisprudencia al respecto y atendido lo dispuesto en el art. 15.6 ET y la Directiva europea de empleo temporal, ratifica la sentencia impugnada: La igualdad de derechos entre trabajadores temporales y fijos no puede quedar supeditada a las necesidades organizativas.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 377 de 15 de abril de 2026 (rec. 5259/2024). Precepto convenial que fija indemnización al personal fijo sin referencia al personal temporal. La empleada pública, personal laboral interino de la Comunidad Autónoma de Madrid, fue declarada en situación de Incapacidad Permanente Total (IPT), y solicitó se le abonara la cantidad prevista en el artículo 151.3 a) del Convenio colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid para el supuesto de IPT que tenga menos de 55 años. Su solicitud fue desestimada con fundamento en que el Convenio Colectivo hablaba de personal laboral fijo y su vinculación era mediante contrato de interinidad para cobertura de vacante, por lo que no se podía acceder a lo solicitado. El Tribunal Superior avaló la postura de la Comunidad Autónoma. Interpuesto recurso de casación, la Sala IV, con cita de su doctrina jurisprudencial, y en aplicación de los arts. 12.6 y 15.6 ET, así como la cláusula 4ª del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura como anexo de la Directiva 1999/70, que proscriben la diferencia de trato no justificada en las condiciones laborales del personal temporal en comparación con el fijo, estima el recurso de casación para la unificación de doctrina, anula la sentencia recurrida, y confirma, declarándola firme, la sentencia del Juzgado. Similar doctrina en la STS 153/2026 de 6 de febrero (rec. 4761/2024).

8. Retribuciones

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social, n.º 270 de 2 de abril 2025 Discriminación salarial. Personal de Ayuntamiento contratado al amparo de programa de fomento del empleo, que es retribuido de acuerdo con las normas que regulan esas subvenciones. El abono a la trabajadora de una retribución inferior a la establecida en el convenio colectivo para los trabajadores de su grupo de titulación vulnera el principio de igualdad ante la ley en el seno de una Administración pública; y ello aunque el convenio colectivo excluya expresamente de su ámbito a los contratos subvencionados; lo que se refuerza con la acreditación de que la demandante ha realizado un trabajo igual o similar a otros tra-

bajadores del ayuntamiento que perciben mayor retribución de acuerdo al convenio colectivo.

En similares términos la STS -Sala de lo Social- n.º 331 de 22 de abril de 2025, anula la discriminación retributiva basada en la actividad subvencionada, precisando la Sala que puede reclamarse mediante el proceso de tutela de derechos fundamentales y que no cabe inicio del cómputo de prescripción de la acción judicial mientras persista la situación discriminatoria.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-administrativo- n.º 801 de 23/6/2025. Gratificación por localización. La Sala 3ª se centra en el concepto, acuñado por la jurisprudencia europea, de *"tiempo de trabajo"* y declara la siguiente doctrina casacional: *"la localización permanente de un Técnico de Seguridad Alimentaria a través del teléfono móvil corporativo no genera, por sí sola, derecho a percibir una gratificación con carácter permanente y periódico, a no ser que se acredite que viene acompañada de otras limitaciones que objetivamente restrinjan de manera significativa su facultad de administrar libremente el tiempo durante el cual sus servicios no son requeridos y pueda dedicarlo a sus propios intereses"*. Una doctrina extrapolable a otros supuestos de uso de teléfono móvil corporativo, que conlleva la desestimación del recurso de la funcionaria.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso-administrativo- n.º 1081/2025 de 21 de julio (rec. 7102/2023). Trabajo por turnos: nocturno y en días festivos dentro de la jornada ordinaria de trabajo. Retribución ordinaria. Prescripción de cuatro años. A efectos de interés casacional se declara: *1º Cuando el funcionario presta servicios en régimen de turnos en los que se incluyen turnos de noche y festivos, si esos servicios se prestan dentro del horario de la jornada ordinaria de trabajo, el funcionario tiene derecho a su retribución en periodos de vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos. 2º En el ámbito de la función pública local el plazo de prescripción del derecho a reclamar cantidades adeudadas por los anteriores conceptos es el de cuatro años. previsto en el artículo 25 de la Ley General."* En idénticos términos, entre otras, Ss. TS n.º 1464/2024, de 18 de septiembre, n.º 1129/2025, de 11 de septiembre, 1075/2025, de 21 de julio, 1204/2025 y 1197/2025 de 29 de septiembre.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 3 de 13 de enero de 2026 (rec. 171/2024). Sometimiento de los Convenios Colectivos a la legalidad presupuestaria. La demanda se sustentaba en el argumento de que la DF 24 LPGE 2023 había suprimido el último párrafo del artículo 32.2 TREBEP, por lo que no era ajustada a derecho el mantenimiento de la suspensión de los beneficios sociales regulados en el convenio colectivo; lo que fue estimado por el TSJ

de Madrid. Por contra, la Sala 4ª, con cita de su jurisprudencia, concluye que la supresión del art. 32.2 TREBEP no ha modificado la consolidada doctrina de la Sala IV sobre el ineludible sometimiento de los convenios colectivos de los empleados públicos a la legislación presupuestaria.

Sentencia del Tribunal de Cuentas n.º 3 de fecha 21 de marzo de 2026. Derecho de un FHN a percibir la gratificación por desempeño de funciones acumuladas, en caso de incapacidad laboral transitoria. Se declara responsables por alcance a una Alcaldesa y sendos interventores por importe de 9.123,26 €, referido a las retribuciones abonadas a un funcionario de habilitación nacional durante su baja médica, en concepto de gratificación por acumulación de otro puesto en distinto ayuntamiento. La sentencia se fundamenta, en esencia, en que no produjo devengo de salario por el empleado dado que el concepto retributivo de gratificación por acumulación de un puesto (art. 50.3 RD 128/2018) se equipara o identifica con el de "gratificaciones por servicios extraordinarios", reguladas en el art. 6 del RD 861/1986 de retribuciones de los funcionarios de Administración Local, y no puede extenderse al momento en que, por su situación de baja médica, lo que percibe el funcionario es una prestación, sin prestar esas funciones efectivas que le hacen acreedor de la gratificación. Por su parte la Sala comienza por advertir que *"dista mucho de ser pacífica"* la cuestión sobre la naturaleza jurídica de la gratificación por acumulación de funciones, y concluye que el caso concreto ofrece *"la suficiente complejidad para descartar absolutamente la concurrencia del elemento subjetivo de responsabilidad contable en la actuación del apelante."* Esto es, no puede afirmarse que hubiera actuado con negligencia grave, estimándose, en consecuencia, el recurso de apelación.

10. Extinción vínculo laboral

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 39 del 20 de enero de 2025). Despido improcedente Delegado de Prevención Riesgos laborales. Derecho de opción. El derecho de opción sobre readmisión o indemnización en el supuesto de declaración de improcedencia del despido, establecido en el art. 56.4 del ET para los representantes legales de los trabajadores o delegados sindicales, y extendido a los delegados de prevención por el art. 30.4 de la Ley 38/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se mantiene aunque el despido lo haya sido por conductas no relacionadas con su actividad de prevención. Lo que apoya, asimismo, en la STJUE, de 9 de febrero de 2023 (C-453/21).

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 736 de 16/07/2025. Indemnización por despido improcedente no puede verse incrementada en la

vía judicial. La Sala 4ª, aunque ya se había pronunciado sobre la no aplicación directa del Convenio 158 OIT, no lo había hecho sobre el art. 24 de la Carta Social Europea Revisada (que incorpora el compromiso de reconocer *"el derecho de los trabajadores despedidos sin razón válida a una indemnización adecuada o a otra reparación apropiada"*), por lo que analiza la cuestión a la vista del precepto y falla que en caso de despido improcedente no procede el reconocimiento de indemnización adicional alguna, siendo la reparación prevista en el art. 56 ET la única compensación legalmente aplicable, afirmando también el carácter programático y sin efecto directo del art. 24 CSER. Se reitera la doctrina en STS n.º 1131 de 26 de noviembre de 2025 (rec. 4704/2024).

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Aragón -Sala de lo Social- n.º 810 de 10/11/2025 (Rec. 779/2025). Notificación despido entidad local. La Sala, con cita de la STS de 19 de julio de 2023, señala que, siendo empleadora una Administración Pública, la notificación del acto de despido sin indicar vía y plazo de impugnación, mantiene suspendido el plazo de caducidad hasta que el trabajador impugne con la interposición de la demanda, si bien opera el plazo de prescripción supletoriamente fijado por el artículo 59.1 ET (un año). Una doctrina que aplica al caso concreto para concluir que el ayuntamiento no ha dado cumplimiento por el ayuntamiento al mandato del art.69.1 LRJS, por lo cual no puede considerarse caducada la acción de despido.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón -Sala de lo Social- n.º 219 de 18 de marzo de 2026. (rec. 67/2026). Despido en reducción de jornada. La demandante presta servicios en una sociedad pública dependiente, estando acogida desde 2019 a una reducción de jornada por cuidado de menor, siendo extinguido su contrato de trabajo el 13 de junio de 2024 con fundamento en causa organizativa deriva de la amortización de la plaza como consecuencia de la aprobación y publicación de plantilla, sin impugnación. Por la Sección de lo Social del Tribunal de Instancia se estimó parcialmente la demanda de la trabajadora declarando improcedente el despido. La Sala realiza un análisis detallado del art. 53.4 ET para concluir que, en ese supuesto de trabajador con reducción de jornada, el despido objetivo injustificado debe ser declarado nulo salvo que se acredite suficientemente la causa objetiva, por lo que no cabrá la improcedencia por una justificación insuficiente de la causa organizativa. A partir de ese análisis, considera que en el caso concreto se ha acreditado que la reorganización y aprobación de la Plantilla con supresión de la plaza, sin impugnación ni recurso alguno, prueba suficientemente la causa objetiva que sustenta el despido, lo que excluye la nulidad pretendida. Sin perjuicio de que mantiene la calificación de improcedente, dado el error inexcusable -causa formal, art. 53.4 ET- en el monto de la indemnización que se ofreció a la trabajadora.

Cabe citar que la STSJ de Aragón -Sala de lo Social- n.º 174 de 14 de mayo de 2026 (rec. 733/2024), en un supuesto de despido objetivo por amortización de plaza de operario, acogido a reducción de jornada por cuidado de menor, en otro Ayuntamiento aragonés, la Sala revoca la sentencia del Juzgado y declara nula la extinción, a pesar de que se había procedido previamente a la tramitación de la supresión de la plaza en plantilla sin recurso judicial contra la misma. En ese caso concreto, a diferencia del anterior, la Sala ha advertido indicios de que la amortización es una reacción a la pretensión de reducción de jornada -lo que conlleva la inversión de la carga de la prueba- y, al fin, no considera suficientes los argumentos organizativos para la supresión de la plaza, lo que aboca a la nulidad en aplicación del citado art. 53.4 ET.

X. Miscelánea

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo contencioso- n.º 527 de 8 de mayo de 2025. La Administración no es interesada a los efectos de la aplicación del artículo 19.2 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Este artículo prevé que si durante la sustanciación de un procedimiento disciplinario se produce la pérdida de la condición de funcionario, se debe extinguir el procedimiento *"… salvo que por parte interesada se inste la continuación del expediente"*. Se declara por la Sala que *"...puede afirmarse en definitiva que la Administración debe acordar el archivo del expediente disciplinario en los casos de pérdida de la condición de funcionario de carrera durante la tramitación del mismo, sin que pueda ser considerada como parte interesada a efectos de acordar su continuación"*.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 568 de 11 de junio de 2025, (rec. 3/2024). Jornada personal subrogado. El TS tras reconocer que tanto el art. 3.3 de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, como el art. 44.4 ET, establecen la prevalencia inicial del convenio de origen y la obligación de la nueva empresa de acatarlo sobre el propio respecto a los trabajadores subrogados, no obstante dichas normas regulan un supuesto de concurrencia de convenios colectivos, lo que no es el caso concreto. En la empresa pública demandada se aplica la DA 144ª LPGE 2018, en lo que se refiere a la jornada, por lo que no se produce una concurrencia de convenios, sino la concurrencia entre la ley y el convenio colectivo. Y, atendido que, además del principio de jerarquía normativa, el propio precepto dispone que *"Quedan sin efecto las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes o que puedan suscribirse que contravengan lo previsto en esta disposición."*, se rechazan los recursos y se declara que a los trabajadores que fueron subrogados por la empresa pública les es de aplicación la DA 144ª

de la Ley 6/2018 que implantó la jornada semanal de 37,5 horas, y no la jornada de 35 horas del convenio, en virtud de la jerarquía normativa y al ser una norma de derecho necesario.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 825 de 24/09/2025 (rec. 917/2024). Derecho de adaptación de jornada (art. 34.8 ET): el período de negociación es imperativo para la empresa. La Sala 4ª, tras considerar que la apertura del procedimiento negociador por parte de la empresa es una garantía esencial del procedimiento de adaptación, cuyo incumplimiento no puede quedar sin efecto alguno, y, en términos de doctrina general establece que, en situaciones de incumplimiento empresarial de la apertura del procedimiento negociador que ordena el artículo 34.8 del ET, lo que procede es conceder judicialmente la adaptación solicitada, con la salvedad de que *"Sólo cuando el órgano judicial constate que resulta manifiestamente irrazonable o desproporcionada la medida solicitada, podrá rechazarse ese automatismo en situaciones de incumplimiento empresarial del proceso negociador."*

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 1038 de 11/11/2025. El personal laboral tiene derecho a recuperar las mejoras en vacaciones, días de asuntos propios y permisos que estaban reconocidas en sus convenios y acuerdos colectivos. La Sala 4ª, con cita de su doctrina previa -Ss. de 29 noviembre y 21 diciembre 2017 (rec. 281/2016 y 252/2016) y 5 abril 2018 (rec. 63/2017)- reitera que *"aquella suspensión de las mejoras convencionales en esta materia que impone el RDL 20/2012, ha quedado derogada y sin efecto tras la entrada en vigor del RDL 10/2015, que rehabilita de esta forma el régimen aplicable a los empleados públicos conforme a lo pactado en los acuerdos y convenios colectivos que les resulten aplicables una vez que se ha alzado la suspensión que pesaba sobre ellos."*

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 1096 de 18/11/2025. Incapacidad permanente total. Incapacidad permanente y segunda actividad. Aludiendo a la doctrina de la STJUE de 8 de enero de 2024, asunto C-631/22, sobre la no extinción automática del contrato de trabajo por incapacidad permanente debido a una discapacidad sobrevenida durante la relación laboral, concluye, favorablemente a lo establecido por el TSJ, que, a salvo de que el personal funcionario ya estuviese en segunda actividad al momento de la lesión incapacitante, *"... la situación de segunda actividad obedece en definitiva a un mandato de ajustes razonables que se configura como optativo para el beneficiario afectado por la pérdida de capacidad sobrevenida. Esa naturaleza optativa de la prestación de incapacidad permanente frente a la conservación del empleo mediante ajustes razonables es la que lleva a considerar que la posibilidad de que se realicen tales ajustes (en este caso mediante la situación de segunda actividad) no puede elevarse en obs-*

táculo para reconocer la pensión de incapacidad permanente." En definitiva, no resulta ajustado a derecho el no reconocer la incapacidad permanente total por el mero hecho de ser posible la realización de segunda actividad.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 1157 de 27/11/2025. Baja en seguridad social por cumplimiento de los 545 días de incapacidad temporal. El interés de esta sentencia para las entidades locales se centra en la aclaración de que, la baja en seguridad social por haber accedido al plazo máximo de 545 días naturales, no supone ni conlleva la extinción de la relación laboral, sino su suspensión, por lo que cabe que finalmente el trabajador se reincorpore por alta de oficio; así como el confirmar que, incluso tras la declaración de incapacidad permanente, subsiste en suspenso la relación, *"durante el tiempo en que se resuelven los ajustes razonables o el cambio a un puesto vacante y disponible*" -art. 48.2 2º párrafo TRET-.

Sentencia Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso- n.º 1541 de 27/11/2025. Instrucción expediente sancionador por personal interino. Por la Sala, tras recordar que tanto su propia jurisprudencia como la doctrina del Tribunal Constitucional (se cita expresamente la STC 106/2019, de 19 de septiembre sobre policías locales en interinidad), equiparan a los funcionarios públicos de carrera e interinos en cuanto al ejercicio de funciones públicas, se concluye que *"la mera condición de ser funcionario de carrera o interino no puede erigirse en criterio determinante de la regularidad o irregularidad y mucho menos de la nulidad de un expediente sancionador, por el mero hecho de que la persona instructora o secretaria de aquel tenga la condición de funcionaria interina o de carrera."* Y, respondiendo a la cuestión, que "*corresponde a los funcionarios públicos, ya lo sean de carrera o interinos, las funciones propias de la instrucción de los expedientes, abiertos en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas"*.

Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Social- de 22 de diciembre de 2025 (rec. 43/2025). Orden jurisdiccional competente sobre el cese de personal eventual local. La trabajadora afectada había prestado servicios para el Ayuntamiento mediante sucesivos nombramientos como personal eventual con cese acordado al expirar el mandato corporativo. La demanda se planteó como despido ante el orden social. El Juzgado de lo Social -ratificado en suplicación- estimó la demanda y declaró la improcedencia del despido.

No obstante, la Sala 4ª estima el recurso del ayuntamiento y declara la incompetencia del orden jurisdiccional social: El personal eventual es una categoría de empleado público que presta servicios en virtud de nombramiento (no de contrato) para funciones de "confianza o asesoramiento especial", con nombramiento y cese libres y cese automático cuando cesa o expira el mandato de la autoridad a

la que presta esa función. Salvo, precisa, que el personal eventual esté en fraude de ley la impugnación del cese corresponde a lo contencioso-administrativo.

Justamente ese es el caso examinado por la **sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Social- n.º 1288 de 29 de diciembre de 2025 (rec. 326/2025)**, donde la prestación de servicios del demandante se ha venido articulando a través de sucesivos nombramientos y decretos de Alcaldía con la condición de personal eventual de confianza, como "Encargado de actividades deportivas". La Sala IV, partiendo de que las funciones exceden o no responden a las de confianza y asesoramiento especial, siendo, por el contrario, las propias u ordinarias de un servicio municipal, concluye que, cuando bajo la apariencia formal de sucesivos nombramientos administrativos se encubre una prestación de servicios permanente, en realidad concurren los elementos propios de una relación laboral, lo que conlleva, a su vez, que la jurisdicción competente para juzgar sobre sus vicisitudes debe ser la social.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Social, n.º 284 de 11 de abril 2025. Indemnización de daños y perjuicios por los irrogados a su empresa por el trabajador. Una empresa pública reclama daños ocasionados por un trabajador al accidentarse con el vehículo de la empresa, por causa de haber consumido sustancias que afectaban a sus capacidades. La Sala, con aplicación al ámbito laboral de la responsabilidad regulada en el art. 1101 y 1.104 del Código Civil, ante la ausencia de norma expresa laboral con regulación específica de la responsabilidad indemnizatoria del trabajador hacia su empresario por razón de sus incumplimientos laborales, confirma el deber de indemnizar, pues el trabajador consumió sustancias y sabía o debía saber que la presencia de las mismas en su organismo le impedían la conducción, con el resultado del daño a la empresa. Si en lugar de sociedad pública se hubiera tratado de una administración pública, consideramos que el régimen aplicable sería el del art. 36.3 de la Ley 40/2015, sobre responsabilidad de autoridades y demás personal, que exige concurrencia en el daño de “dolo, o culpa o negligencia graves”.

IV. CONCLUSIONES

En el período temporal analizado no se han aprobado normas transversales en materia de empleo público, sino modificaciones puntuales de normas preexistentes, destacando el régimen de incremento retributivo aprobado para los ejercicios 2024, 2025 y 2026, la ampliación de permisos de conciliación y la Ley de Movilidad Sostenible, que establece planes de movilidad en centros de trabajo específicos. Las ofertas de empleo público del Estado contienen previsiones en

orden a limitar la temporalidad en el sector público estatal. En cuanto a funcionarios con habilitación de carácter nacional se ha producido la transferencia competencial a País Vasco y Cataluña si bien pendiente de que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Del panorama judicial sobre empleo público en este casi año y medio, resulta inevitable destacar la incidencia que, respecto a la recurrente cuestión jurídico-social de la temporalidad abusiva, y como afrontarla por los tribunales españoles, ante el persistente silencio del legislador, ha tenido la sentencia del TJUE (Gran Sala) de 14 de abril de 2026, asunto Obadal (C418/24). Antes de ella, como resultado de las notables diferencias en el sistema de fuentes del derecho aplicable al personal laboral o al funcionario, la distinta respuesta del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y del orden social ya era un hecho patente. La Sala 3ª había concluido en la imposibilidad constitucional de declarar la fijeza del personal funcionario en abuso de interinidad, y declarado que la hipotética indemnización sancionatoria debe seguir, en su caso y acreditando el daño efectivo, el predeterminado cauce del procedimiento de responsabilidad patrimonial; con la única consecuencia efectiva para el personal funcionario "abusado" de reconocérsele el derecho a permanecer en el puesto hasta la cobertura reglamentaria o amortización, sin indemnización por cese. Por su parte, la Sala 4ª había construido y aplicaba la peculiar figura del personal laboral indefinido no fijo - la solución con la que la jurisprudencia social ha querido conciliar el derecho a la permanencia en el empleo con el mandato constitucional de acceso al empleo público, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad-; un personal abocado asimismo al cese por cobertura reglamentaria o amortización, si bien en este caso con indemnización tasada, tras alguna vacilación, en la prevista para el despido objetivo.

Lo cierto es que el pronunciamiento de la Sala europea ha fijado, con mayor claridad si cabe que en anteriores sentencias, que el grave y continuado problema del incumplimiento por el Reino de España de las cláusula 5ª de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (Directiva de Empleo Temporal), no ha encontrado hasta ese momento solución legislativa ni judicial en nuestro ordenamiento. A la cuestión prejudicial planteada por la Sala 4ª, el Tribunal europeo ha expresado una rotunda y clara desautorización de la figura del indefinido no fijo y, aunque sin llegar al extremo de sancionar con la fijeza el abuso de temporalidad, si ha dejado sentado que no constituyen medidas adecuadas o suficientes para sancionar los abusos ni el pago de indemnizaciones tasadas con un doble límite máximo en el momento de la extinción (20 o 33 días) de esa relación laboral, ni lo hace la aplicación de

un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas ineficaz en la práctica, ni la convocatoria de procesos selectivos abiertos con limitadas ventajas por la experiencia adquirida indistintamente de que se haya adquirido en situación de abuso o no.

Ante ello, la jurisdicción social ha reaccionado con una nueva doctrina en la comentada STS n.º 475 de 11 de mayo de 2026 (rec. 3543/2023), superando la figura del "indefinido no fijo", y validando la constitucionalidad de la declaración de fijeza cuando el trabajador que sufre el abuso en la temporalidad haya superado previamente un proceso selectivo para personal fijo, conforme a los requisitos constitucionales de acceso, sin obtener plaza; al tiempo que reconoce una indemnización específica por el abuso, independiente de las propias por la extinción del contrato, junto con la sanción por la conducta infractora de la Administración Pública. Esta STS 475/2026 establece una doctrina que, seguida por los Tribunales de instancia, va a suponer, cuanto menos, un incremento indemnizatorio para las Administraciones Públicas allá donde se constate el abuso de temporalidad hacia el personal laboral empleado público. Sin embargo, en el orden contencioso-administrativo, como se destaca por la reacción de la Sala 3ª en el citado Auto del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2026 (rec. 127/2026), no parece que vayan a seguirse consecuencias de la sentencia europea en el caso OBADAL; lo que resulta sorprendente, si atendemos a que la crítica a la falta de medidas contra el abuso de temporalidad del personal laboral público, se exacerba en el caso del personal funcionario en la medida en que las sentencias en los Tribunales se repiten bajo el desconcertante mantra de reconocer el abuso y a la vez declarar que de ello no se siguen consecuencias[9], unida a la ritualizada invocación de la posibilidad teórica de responsabilidad patrimonial por el daño efectivo.

Una diferenciación entre personal laboral y personal funcionario, con diferente reacción/aplicación por parte de la Sala 3ª y la Sala 4ª a la primacía del derecho comunitario y la interpretación del mismo por el TJUE, que no parece compadecerse con el hecho de que la Directiva de Empleo temporal, como en general la normativa europea, no distingue según la naturaleza del vínculo de empleo público, y en concreto a los efectos de prohibir y sancionar el abuso de temporalidad con la exigencia de medidas efectivas para ello.

En todo caso, alejándonos del tema estrella, brevemente destacar en el orden contencioso, por su importancia en la planificación de la gestión de personal, la relevante precisión de que el plazo de tres años del artículo 70.1 del

9 A salvo de lo dispuesto en la DA 17 TREBEP para el caso de incumplimiento de los plazos máximos de permanencia.

TREBEP para ejecutar la OEP comprende el completo desarrollo del proceso selectivo (STS n.º 930 de 9/7/2025). Asimismo, resulta clarificadora y oportuna la determinación de que el personal funcionario interino puede instruir los expedientes sancionadores (STS n.º 1541 de 27/11/2025). Al contrario, por la inseguridad que puede seguirse de la misma, la tesis de la STS n.º 773 de 17 de junio de 2025 sobre desistimiento de la Administración en procedimientos selectivos, cuando precisa que solamente será posible "*en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes",* lo que nos sitúa ante el grave problema, en términos de gestión antes de la aprobación de lista de admitidos, de que no existe en la legislación aplicable a los procedimientos selectivos ninguna previsión que autorice su desistimiento.

En el orden jurisdiccional social, resaltar la litigiosidad en la pugna por el alcance y mecánica de disfrute de los permisos por enfermedad, con señalamiento del carácter de presunción iuris tantum a favor de la necesidad del reposo domiciliario, o la irrupción significativa del permiso por fuerza mayor por horas retribuido hasta los cuatro días como precepto imperativo, salvo mejora. Se vuelve a reiterar la imposibilidad de incrementar la indemnización tasada en caso de despido (STS n.º 736 de 16/07/2025). Resulta también significativa la STS n.º 1038 de 11/11/2025, al constatar que el personal laboral tiene derecho a recuperar las mejoras en vacaciones, días de asuntos propios y permisos que estaban reconocidas en sus convenios y acuerdos colectivos, otrora suspendidos por el RDL 20/2012.

Informe sobre tributos en Aragón (2025)

Joaquín Álvarez Martínez
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES. IV. OTROS DOCUMENTOS RELEVANTES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Al igual que en anteriores números del presente Anuario, la exposición de las novedades que han tenido lugar en materia tributaria durante el año 2025 se efectuará comenzando por las de naturaleza legislativa, continuando por las jurisprudenciales y finalizando por la mención a otros posibles documentos relevantes. A ello se añadirá una breve relación de las novedades bibliográficas que se han considerado de mayor interés.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

Dentro del apartado correspondiente a las novedades normativas relativas a la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2025, debe señalarse que son ciertamente escasas las normas a las que debemos hacer mención en las páginas sucesivas, tarea esta para la cual procederemos a seguir un orden estrictamente cronológico que tomará en consideración la fecha de aprobación de la disposición respectiva.

La primera de ellas aparece constituida por la Orden FOM/380/2025, de 7 de abril, por la que se modifica la Orden FOM/1364/2024, de 14 de noviembre, por la que aprueban las bases reguladoras y convocatoria para la concesión directa y de carácter urgente de subvenciones destinadas a financiar a entidades que integran la Administración Local de Aragón afectadas por las DANAS sucedidas durante los últimos días del mes de agosto y principios de septiembre de 2024 y durante los últimos días del mes de octubre y primeros días de noviembre de 2024.

En concreto, dicha Orden procedió a ampliar los plazos fijados en su momento por la Orden FOM/1364/2024, de 14 de noviembre, para solicitar nuevas ayudas o subvenciones por parte de aquellas Entidades locales aragonesas que se vieron afectadas por la DANA y que no pudieron solicitar dichas ayudas en la primera convocatoria que se efectuó a este respecto.

Junto a la norma precedente, ha de darse cuenta del Decreto-ley 6/2025, de 2 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación urgente de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón en situaciones de emergencia de protección civil.

A este respecto, y como se recordará, el territorio aragonés se vio afectado en diversas ocasiones, durante los años 2024 y 2025, por distintas situaciones climatológicas adversas que ocasionaron múltiples daños en infraestructuras y servicios de titularidad de distintos Entes locales aragoneses, habiéndose adoptado por el Gobierno de Aragón, a fin de paliar dichos efectos, diversos Decretos-leyes en los que se recogían medidas compensatorias y de naturaleza subvencional (como, por ejemplo, el Decreto-ley 5/2025, de 18 de julio).

Siendo esto así, y para garantizar la más rápida implementación de tales medidas en aquellos casos en que se produzca la repetición de los referidos fenómenos climatológicos, el Decreto-ley que se comenta incorpora diversas normas que se ocupan de regular, con detalle, la tramitación que deben seguir los respectivos procedimientos administrativos (en particular, los procedimientos de contratación y subvenciones).

Por lo demás, y como dato que no puede dejar de señalarse, dentro de las novedades normativas a las que venimos haciendo alusión no se incorpora la que es, sin duda, la norma más relevante a efectos tributarios y financieros: la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2025, la cual, como es sabido, no fue objeto de aprobación, habiéndose prorrogado los presupuestos de la misma para el ejercicio 2024 en los términos fijados por la Orden HAP/1608/2024, de 26 de diciembre.

III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Pasando ya al análisis de los principales pronunciamientos jurisprudenciales que, dictados en el año 2025, atañen a las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Aragón, y centrándonos, por razones obvias, en los emanados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (TSJA), son diversas las cuestiones a las que debemos hacer referencia.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 13 de febrero de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:210) procede a examinar el recurso interpuesto contra una Ordenanza Municipal reguladora de la prestación patrimonial por la atribución de aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable aprobada por un Ayuntamiento de la provincia de Zaragoza.

En concreto, el motivo que fundaba la impugnación guardaba relación con el hecho de que la referida Ordenanza municipal vino a configurar como sujetos obligados al pago de dicha prestación "a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que promuevan determinadas construcciones, infraestructuras, o instalaciones en dichos suelos", siendo que el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón prevé que el referido pago solo debe ser afrontado por "el propietario" del suelo que promueva la ejecución de actuaciones legalmente autorizadas.

Atendiendo a lo anterior, el Tribunal Aragonés entiende que la Ordenanza impugnada excede de los límites que le permite la Ley de Urbanismo de Aragón a la hora de concretar la figura del sujeto pasivo, debiendo por ello ser anulada la misma en este punto.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 30 de mayo de 2025 (ECLI:ES:TSJAR:2025:1100) procede a estimar el recurso interpuesto por un obligado tributario contra una sentencia de un juzgado contencioso-administrativo de Zaragoza que declaraba la inadmisibilidad del recurso interpuesto por dicho obligado contra la desestimación, efectuada por el Ayuntamiento de Zaragoza, de una solicitud de devolución de ingresos indebidos relativo al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

En concreto, el referido obligado tributario formuló, en su momento, una solicitud de devolución de ingresos indebidos en relación al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, la cual fue desestimada por el Ayuntamiento de Zaragoza (en el año 2019), sin que dicho obligado interpusiera un recurso de reposición contra dicha desestimación. Con posterioridad (2021), el obligado realizó una nueva solicitud en ese mismo sentido, la cual fue asimismo desestimada por el referido Ayuntamiento, por entender que la resolución (desestimación) dada a la primera solicitud devino firme y consentida.

Siendo esto así, el Tribunal Aragonés, tomando como base la jurisprudencia del Tribunal Supremo, señala que el contribuyente puede solicitar una segunda vez la rectificación de la autoliquidación efectuada y la devolución de ingresos indebidos derivados de tal acto en tanto no se haya consumido el plazo de pres-

cripción (de 4 años) establecido, a tales efectos, en el artículo 66.c) de la LGT. A ello se une -en el supuesto enjuiciado- que los argumentos utilizados en la segunda solicitud no fueron formulados en la primera de ellas, circunstancias ambas que determinaron la estimación del presente recurso de apelación.

Por lo que respecta a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 22 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TSJAR:2025:1392), la misma procede a desestimar el recurso interpuesto por la Diputación Provincial de Zaragoza contra una sentencia de un juzgado contencioso-administrativo de Zaragoza que anulaba una sanción impuesta por la referida Diputación Provincial a una empresa comercializadora de energía eléctrica.

En concreto, la cuestión debatida era si la imposición de la mencionada sanción era o no ajustada a Derecho, habiendo entendido el Tribunal Aragonés que la misma no era correcta, dado que, en la hipótesis examinada, resultaba aplicable la causa de exención de responsabilidad por infracciones consistente en llevar a cabo una "interpretación razonable de la norma".

En este sentido, el Tribunal reconoce los cambios normativos producidos en torno a la tributación, en sede del Impuesto de Actividades Económicas, de la susodicha actividad de comercialización, circunstancia que viene a dificultar la interpretación y correcta aplicación de las normas aplicables. En definitiva -se concluye-, la interpretación efectuada por el obligado tributario no resulta irrazonable, razón por la cual no procede, en la hipótesis enjuiciada, la imposición de sanción alguna.

IV. OTROS DOCUMENTOS RELEVANTES

No existen en el presente informe otros documentos, distintos a los ya examinados en las anteriores secciones, que presenten relevancia en el ámbito local, debiendo destacarse, a este respecto, el hecho de que no se hayan presentado, durante el trascurso del año 2025, ni el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2026 ni el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para ese mismo ejercicio.

V. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2025). *Memento Impuestos Locales*. Editorial Francis Lefebvre.

AA.VV. (2025). *Tributos locales: comentarios y casos prácticos*. Centro de Estudios Financieros.

Alonso Murillo, Felipe (2025). «Reflexiones sobre el recurso de casación estatal en la tributación local en las últimas reformas en la ley de la jurisdicción». *Tributos Locales*, 173.

Calvo Vérgez, Juan (2025). «La peligrosa tendencia de "disfrazar" de tasas a verdaderas figuras impositivas», *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 286.

Cancio Fernández, Raúl César (2025). «¿Catastralismo fiscal o tributarismo catastral? Del *census* romano al interés casacional objetivo», *Tributos Locales*, 173.

Carbajo Nogal, Carlos (2025). «Mecanismos financieros de actuación de las Entidades locales ante la DANA», *Nueva Fiscalidad*, 3.

Chico de la Cámara, Pablo (2025). «Una nueva oportunidad perdida para favorecer la reducción de la litigiosidad: ¿cabe una "justicia deliberativa" en la esfera de la fiscalidad local?», *Tributos Locales*, 172.

Chico de la Cámara, Pablo (2025). «Cuatro preceptos y cuatro imprecisiones en la regulación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras», *Tributos Locales*, 172.

Gonzalo Migueláñez, Javier (2025). *Tributación local y práctica de todos los bienes especiales (BICES)*, Aranzadi.

Hueling Martínez de Velasco, Joaquín (2025). «Los actos de aplicación de los tributos locales y su problemático acceso a la casación contencioso-administrativa en la ley de la jurisdicción», *Tributos Locales*, 173.

Mata Sierra, María Teresa y Berzosa Alonso de Linaje, José María (2025). «La utilización de tasas y prestaciones patrimoniales de carácter públicas no tributarias para financiar servicios públicos esenciales locales», *Tributos Locales*, 174.

Sedeño López, José Francisco (2025). «La necesaria reconfiguración de la fiscalidad local de los residuos tras la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Nueva Fiscalidad*, 3.

Varona Alabern, Juan Enrique (2025). «El recargo del IBI sobre los inmuebles de uso residencial desocupados de manera permanente», *Revista Técnica Tributaria*, 148.

Informe sobre presupuesto y gasto público en Aragón (2025)

Iliana Roda Vela Alonso
Interventora General del Ayuntamiento de Calatayud

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOVEDADES NORMATIVAS. 1. Normativa europea. 2. Normativa estatal. III. DOCTRINA JUDICIAL. 1. Tribunal Supremo. 2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón y audiencias provinciales. 3. Otros tribunales. IV. OTRAS NOVEDADES. 1. Consultas e informes de la Intervención General de la Administración del Estado. 2. Resoluciones sobre el cumplimiento de obligaciones del órgano interventor 3. Informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Aragón. 4. Actividad de otros órganos aragoneses. V. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El año 2025 se ha caracterizado por una calma normativa en materia de presupuesto y gasto público. En el ámbito europeo, destaca la entrada en vigor del sistema de validación de transferencias que mejora la protección frente a los fraudes por suplantación de identidad en la realización de pagos. En el ámbito nacional, destaca la modificación del régimen de dotaciones de los grupos políticos considerada por algunas voces como un retroceso en la transparencia y el control.

Se analiza la doctrina judicial y la administrativa, destacando la de la Intervención General de la Administración del Estado, así como la intensa actividad fiscalizadora de la Cámara de Cuentas de Aragón.

II. NOVEDADES NORMATIVAS

1. Normativa europea

Durante 2024 se aprobó el Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento Europeo y del Consejo, modificando los Reglamentos (UE) N.º 260/2012 y (UE)

2021/1230 y las Directivas 98/26/CE y (UE) 2015/2366 con un objetivo claro: reforzar y completar el proyecto de la Zona Única de Pagos en Euros (SEPA).

De entre todas las modificaciones que incorpora este reglamento, destaca la del artículo 5 quater cuya entrada en vigor tuvo lugar en octubre de 2025 y que establece nuevos requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros. Mediante este artículo se obliga a que todas las entidades financieras incorporen en sus sistemas de validación de transferencias la verificación de que el beneficiario conincide con el del número de cuenta (iBAN).

Este sistema de validación del beneficiario en las transferencias bancarias refuerza la protección frente al fraude, otorgando una mayor garantía al pago mediante un proceso automático y que debe concebirse como un refuerzo de a los mecanismos de control de titularidades de cuentas bancarias ya instaurados en las entidades locales. Y, es que, en la actualidad, resulta temerario obviar que «*El deber de proteger las infraestructuras y los sistemas de información, así como de asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, y servicios digitales utilizados por las entidades locales para el ejercicio de sus competencias y el desarrollo de sus funciones, impone a estas administraciones la obligación de implementar los procedimientos y las herramientas que resulten adecuadas para garantizar la resiliencia de sus sistemas, ajustándose a los parámetros de seguridad definidos en el Esquema Nacional de Seguridad*» (Betetos Agrelos, 2025, pp. 132).

Considerando el tamaño predominante de las entidades locales aragonesas y los medios personales y materiales con los que cuentan, estas necesitan, inexorablemente, la asistencia de sus diputaciones para el cumplimiento de tales obligaciones y, hasta que desplieguen con plenitud, propuestas como el sistema de validación del beneficiario en transferencias deben ser utilizadas como defensa frente a los ciberataques por suplantación de identidad para la adecuada protección de los fondos públicos.

2. Normativa estatal

A. Modificación del artículo 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia ha modificado el párrafo quinto del apartado 3 del artículo 73 y, con carácter previo, interesa conocer el origen y evolución de este precepto.

En su primera redacción, el estatuto de los miembros de las corporaciones locales nada mencionaba sobre la posibilidad de que sus grupos políticos pudieran contar con dotaciones económicas con cargo a la hacienda local.

No es hasta catorce años después cuando, por medio de la Ley 11/1999, de 21 de abril, se incorpora el apartado 3 en el que se habilita expresamente al pleno de la corporación para que pueda asignar a los grupos políticos una dotación económica con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan en las leyes de presupuestos generales del Estado, y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes inventariables.

En la exposición de motivos de la Ley 11/1999, que no en el articulado, se atribuye como finalidad del establecimiento de las dotaciones a los grupos políticos la de contribuir a su funcionamiento.

Es destacable que las leyes de presupuestos generales del Estado nunca han limitado las dotaciones, ni siquiera en tiempos de la LRSAL o del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público y cuyos efectos sobre las retribuciones de los funcionarios aún se arrastran.

Volviendo al artículo en cuestión, se establecía la obligación de que los grupos políticos llevaran una contabilidad específica de la dotación. Finalmente, quince años después, la Ley Orgánica 1/2025 *descafeína* dicha obligación quedando su redacción como sigue: «*las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de financiación de estos últimos, no serán objeto de contabilidad específica, excepto de aquellas cantidades que, en su caso, se pudiera reservar el grupo municipal, que pondrá a disposición del pleno de la corporación siempre que este lo pida.*»

Esta modificación incrementa las debilidades puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas y otros órganos de control externo, resulta contraria a sus recomendaciones y puede «*interpretarse en el sentido de que tales transferencias no responden a una colaboración material del partido político con el grupo político –a modo de prestación de algún tipo de servicio– entre ambos sujetos, sino que constituyen un mecanismo directo de financiación del partido político*» (González-Juliana Muñoz, 2025, pp. 326-327).

Como curiosidad, no espere el lector encontrar en las veinticuatro páginas del preámbulo de la Ley Orgánica motivación alguna sobre la conveniencia de excluir de la contabilidad de los grupos políticos las aportaciones a sus partidos.

Para comprender el alcance de esta modificación, tanto desde el punto de vista del aplicador del derecho como de quien desee formarse una opinión crítica, conviene tener presente los siguientes aspectos:

- Subvención finalista. Hasta ahora, el Tribunal de Cuentas sostenía su carácter finalista, postura admisible a pesar de su exclusión expresa del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones. Con la modificación, la dotación que el grupo transfiera al partido pierde su carácter finalista.
- Fuente de financiación de los partidos políticos admitida por el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.
- Consolidación de las cuentas anuales. La resolución que aprueba la instrucción del plan de contabilidad de los partidos políticos[1] dictada a finales de 2018 estableció que «*a efectos de la representatividad de los estados financieros de los partidos políticos, se considera que las cuentas anuales consolidadas son las que mejor reflejan, en todos los aspectos significativos, la actividad económico-financiera del partido político*» y, «*en particular, con la finalidad de lograr el objetivo de imagen fiel, se considera necesario que las cuentas anuales consolidadas integren: a) La actividad desarrollada en el ámbito institucional por (…) los Grupos de las Corporaciones Locales*».

  Tan solo tres meses más tarde, se modificó nuevamente el plan contable[2] con la siguiente motivación «*La práctica ha puesto de manifiesto que conviene aclarar y precisar en mayor medida en el Plan el hecho de que la consolidación de las cuentas de los grupos institucionales con las cuentas anuales de los partidos políticos no resulta obligatoria conforme a la Ley Orgánica 8/2007, sino que, habrá de estarse a lo que dispongan (…) la legislación específica en el caso de los grupos políticos en las entidades locales*», eliminándose de su exposición la referencia a que las cuentas consolidadas son las que mejor reflejan la actividad económico-financiera de los

1 La Resolución de 21 de diciembre de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 20 de diciembre de 2018, de aprobación del Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas y a la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo.

2 Resolución de 8 de marzo de 2019, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 7 de marzo de 2019, por el que se modifica el Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas aprobado el 20 de diciembre de 2018

partidos –en relación con las dotaciones de sus grupos– Con la modificación del plan, se limitan las posibilidades para obtener una imagen fiel y completa del conjunto partidos políticos-grupos institucionales.

- Control interno. Se realizará mediante función interventora y control financiero, dependiendo de cómo cada entidad regule el régimen de las dotaciones a los grupos políticos, sin que quepa duda sobre su sometimiento al control interno.

En conclusión, «*esta modificación legal supone un retroceso en la transparencia que debe regir en la gestión de los fondos públicos e impide su control, no siendo factible vincular dicha parte de la dotación al coste de los servicios prestados por los partidos a favor de los grupos*» tal y como ha señalado el Tribunal de Cuentas en su moción relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos[3].

B. Modificación de la orden que desarrolla las obligaciones de suministro de información

Desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y más concretamente desde la publicación de la orden por la que se desarrollan sus obligaciones de suministro de información, se ha incrementado considerablemente el tiempo que los órganos interventores locales deben invertir para su adecuado cumplimiento.

A la vista de la reciente modificación, parece que este proceso aún no ha culminado: cada vez se solicitan más datos a las entidades locales, así como que generen información, en ocasiones de carácter predictivo y, dicho sea de paso, con mayor o menor dosis de inventiva y creatividad.

Pues bien, la última ampliación de la lista de datos e información a suministrar, ha llegado con la Orden HAC/1518/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF.

Las modificaciones afectan a las obligaciones de suministro de información de las entidades locales, de las comunidades autónomas y del ministerio competente en materia de hacienda.

3 Moción relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión del día 28 de abril de 2025 (URL: https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=15&id1=773&id2=000015#)

En lo que afecta a las entidades locales, se modifica el artículo 6 relativo a la información sobre los planes presupuestarios a medio plazo, incorporando la obligación de incluir los pasivos contingentes relacionados con las catástrofes y el clima y una evaluación de la manera en que las políticas y medidas previstas a medio plazo puedan afectar a la sostenibilidad a medio y largo plazo de las finanzas públicas y a un crecimiento sostenible e integrador. Esta evaluación, en la medida de lo posible, tendrá en cuenta los riesgos macrofiscales derivados del cambio climático y sus efectos medioambientales y distributivos.

A las dos obligaciones anteriores se añaden las de incorporar información:

- De los organismos y fondos que no formen parte de los presupuestos ordinarios, pero sí del ámbito subjetivo del artículo 2.1.
- De los importes correspondientes a la incidencia combinada de los anteriores en la capacidad y necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas, y la deuda conforme a las normas del Protocolo de Déficit Excesivo.

Estas obligaciones se trasladan también a las de suministro de información de los presupuestos y su liquidación en el artículo 15, mediante la modificación de sus apartados 3º y 4º respectivamente.

Por la obviedad de la respuesta, no resulta necesario cuestionar la utilidad que en términos macrofiscales puedan tener parte de los datos e información que suministran la mayoría de las entidades locales aragonesas, donde las cifras hablan por sí mismas si las comparamos con el Estado y las comunidades autónomas. Sí cabe preguntarse si el proceso de trasmisión de datos e información ha sido diseñado respetando los principios generales a que alude el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, esto es, las administraciones deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de:

«g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados

i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.»

Si estos principios se relacionan con lo predicado en el apartado segundo del mismo artículo «*Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas*», ¿Qué respuesta se puede dar a la pregunta planteada sobre si el proceso diseñado de remisión de información respeta esos principios generales? ¿No sería más eficiente que en lugar de tener que remitir más de 8.000 entidades locales los datos e información al Estado fuera este quién, disponiendo de los medios personales y materiales necesarios, adecuara su oficina virtual para que él rescatara dichos datos e información previa autorización de las entidades locales?

Aún más, este sistema de remisión de datos e información es similar, en cuanto a su estructura y, por tanto, en cuanto a su eficiencia y eficacia, al resto: remisión del presupuesto, modificaciones y liquidación a las comunidades autónomas, rendición de la cuenta general al Tribunal de Cuentas –también al Ministerio de Hacienda–, las del Ministerio de Administraciones Públicas…

Si antes de la revolución en el tratamiento del dato y de la automatización de procesos ya resultaba chocante que unas pocas entidades con más medios personales y tecnológicos no adaptaran sus oficinas virtuales para rescatar los datos, sino que tuvieran que ser las más de 8.000 entidades locales quienes los remitieran, hoy esa situación resulta todavía más difícil de justificar.

Tras los avances tecnológicos de los últimos años, puede concluirse que aún queda mucho camino por recorrer en la consagración de los principios generales de actuación de las administraciones públicas. La interoperabilidad, la tecnología, un buen diseño –y evaluación– de la política pública de remisión de información deberían permitir una verdadera colaboración entre administraciones públicas, eficiente y eficaz en la asignación de sus recursos.

Los impactos negativos generados por las ineficiencias de estos arcaicos sistemas de remisión de información, diseñados por quienes son sus propios destinatarios, resultan especialmente acusados en Aragón en tanto que, de sus 731 municipios, más de 500 no llegan al medio millar de habitantes y, con frecuencia, carecen de funcionarios de habilitación nacional[4].

Por ello, cobra especial relevancia la necesidad de que las administraciones públicas responsables rediseñen estos sistemas. En su defecto, resulta im-

4 En Aragón, la provisión de los órganos interventores en 2023 mediante funcionarios de habilitación de carácter nacional únicamente alcanzó el 30,9 %. Fuente Informe general del sector público local aragonés de 2023 emitido por la Cámara de Cuentas de Aragón.

prescindible reforzar los servicios de asistencia de las diputaciones provinciales aragonesas, implantando servicios como el de la Diputación de Girona que incorpora el uso de RPA (automatización robótica de procesos). Para ello, huelga decir, será necesario mejorar tanto los medios personales como los tecnológicos de estas instituciones.

III. DOCTRINA JUDICIAL

1. Tribunal Supremo

A. Auto del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4813A)

Resulta especialmente relevante este auto, dictado ante el recurso contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 26 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:5800) que desestimó el recurso interpuesto contra la aprobación definitiva del presupuesto general del Ayuntamiento de Torreblanca para 2024, por cuanto considera la necesidad de sentar jurisprudencia sobre el alcance de la interrelación entre la normativa presupuestaria y la subvencional.

El litigio trae causa en la previsión contenida en la ordenanza general de subvenciones de este ayuntamiento en la que se establecía que el plan estratégico de subvenciones (en adelante, PES) se aprobaría previa o simultáneamente al presupuesto general. En este caso, se impugna la aprobación del presupuesto general de 2024 porque, entre otros motivos, el PES no se aprobó ni previa ni simultáneamente.

El TSJ desestimó el recurso atendiendo a que el artículo 168 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales no contempla el PES como uno de los documentos que deben acompañar a los presupuestos.

Contra esta sentencia se presentó recurso de casación ante el Tribunal Supremo, invocando que la interpretación y aplicación del artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones que ha hecho el TSJ de Valencia «*puede afectar a sucesivos procedimientos de concesión de subvenciones, obviando la planificación y contraviniendo con ello el propio contenido del artículo 8.1 de la LGS y también la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, que establece que el Plan estratégico de subvenciones debe aprobarse previamente a la planificación y, por tanto, a la inclusión de las subvenciones en el presupuesto*».

El auto aprecia la existencia de interés casacional para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si, cuando un presupuesto municipal

incluye una subvención nominativa, es necesario que con carácter previo o simultáneo a su aprobación se haya aprobado el PES.

Los preceptos que, a priori, serán objeto de interpretación son los siguientes:

- Artículos 168 y 170.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.
- Artículo 22.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones.

Y si la sentencia que recaiga tras este auto abordará una materia novedosa, como es la interrelación entre la normativa presupuestaria y la subvencional, menos novedosa es la materia que aborda la siguiente sentencia objeto de estudio.

B. Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:6080)

Esta sentencia refleja como algunas contrataciones y los actos que de ellas se derivan se prolongan en el tiempo mucho más allá del plazo de ejecución del contrato. No en vano, quien más y quien menos ha conocido e incluso sufrido expedientes de contratación que, por una u otra causa, persisten durante años.

En el supuesto analizado, la obra se recibió en abril de 2015. Posteriormente, en marzo de 2017 el contratista remitió los planos *as built* y, unos días más tarde, se remitió una propuesta de certificación final a ADIF, que era la encargada de su preceptiva supervisión, con conocimiento del contratista. Finalmente, en noviembre de 2020 la dirección facultativa emite la certificación final.

El acto impugnado es la resolución de la administración autonómica por la que se determina un saldo favorable a esta de 3.408.423,47 €, alegando el contratista que dicha deuda había prescrito. La administración alega que la propuesta de certificación final remitida en 2017 al contratista y a ADIF tenía efectos interruptivos.

El auto del Tribunal Supremo señala que la cuestión que reviste interés casacional para la formación de jurisprudencia consiste en «*determinar si en el supuesto de demora en la aprobación de la certificación final de obras por parte de la Administración, la comunicación de la propuesta de certificación final a terceros, puesta en conocimiento de la contratista, produce eficacia interruptiva del*

plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor», siendo objeto de interpretación, entre otros, el artículo 15.2 de la Ley General Presupuestaria y el artículo 168 de la Ley General Tributaria.

De la sentencia, resulta especialmente relevante el fundamento sexto que dice que la puesta en conocimiento del contratista de la propuesta de certificación final de obra en 2017 constituyó una verdadera acción administrativa conducente a la liquidación del derecho de naturaleza pública, apreciando, en consecuencia, que el plazo de prescripción de la administración para liquidar la obra y determinar el importe a su favor sí fue interrumpido.

En su fundamento séptimo, da respuesta a la cuestión de interés casacional declarando que:

> «*Ante un supuesto en el que la Administración contratante incurre en demora en la aprobación de la certificación final de obras, una vez suscrita el acta de recepción, la comunicación por aquella de la propuesta de certificación final de obras a un tercero, cuya intervención en el procedimiento de aprobación de la certificación final es preceptiva, puesta en conocimiento de la contratista, produce efectos interruptivos del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor*».

C. Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3908)

La siguiente sentencia resulta de interés porque son pocas las que juzgan hechos derivados de la ordenación del pago. Con ella, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo cierra un periplo juridicial iniciado una década antes, absolviendo a la Concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Arrecife del delito de prevaricación administrativa por el que había sido condenada a una pena de siete años de inhabilitación especial para empleo o cargo público.

La sentencia recurrida condenó también al Interventor municipal a más de cuatro años de inhabilitación para empleo o cargo público, por un delito continuado de prevaricación, considerando hechos probados que, en relación con varias facturas:

> «*Firmó los documentos contables de reconocimiento de la obligación y ordenación de pago sin comprobar, faltando a los deberes inherentes a su cargo, que alguna de las referidas facturas por su cuantía no se debían tramitar como contratos menores, sin comprobar si existía o no fraccionamiento de la prestación o sin comprobar, en suma, si la documentación que obraba en el procedimiento se correspondía con los requisitos establecidos en la Legislación sectorial*

en materia de contratos administrativos o en las Bases de Ejecución de los Presupuestos del Ayuntamiento de Arrecife.»

Con respecto a la concejal, en calidad de ordenadora de pagos, se declara hecho probado por la sentencia recurrida que firmó tres órdenes de pago conociendo los defectos de los que adolecía la tramitación de las facturas, al haber sido advertida de ello, es decir, obrando en consciente contradicción con el derecho.

Sin embargo, la Sala del Supremo califica la aprobación del pago como un acto de trámite, de mera ejecución de lo ya resuelto, y señala que las facturas objeto de pago —previamente aprobadas sin reparo manifestado— no estaban relacionadas con las contrataciones a las que se refería la advertencia mencionada en el párrafo anterior.

En su último fundamento, se recalca que la concejal no intervino en la contratación, que el interventor no emitió reparo a la aprobación de las facturas, que además respondían a obras efectivamente ejecutadas y cuyo pago no causó quebranto a la hacienda pública.

Por ello, su conducta, limitada a la autorización del pago, no puede ser considerada penalmente relevante, siendo el fallo absolutorio.

2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón y audiencias provinciales

A. Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 8 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TSJAR:2025:213A)

Este auto trata de los límites de la legitimación para la impugnación de los presupuestos de las entidades locales. La demandante, exempleada municipal, impugna la aprobación definitiva del Presupuesto General de 2025 de la Comarca de Sobrarbre, sus bases de ejecución y la plantilla de personal y, en su demanda, aduce que su legitimación viene determinada por:

- Su condición de recurrente en el procedimiento ordinario 73/2021 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA, actualmente en casación, en relación con el acuerdo de amortización de la plaza que ostentaba en dicha comarca.
- La falta de ejercicio de las competencias de control de legalidad en materia de personal y gasto público de la Subdelegación del Gobierno de Huesca pese a las comunicaciones que la demandante le ha dirigido.
- Por haber expresado su voluntad de acudir a los procesos de cobertura de diferentes plazas, circunstancia por la que también ha interpuesto las acciones judiciales oportunas.

La comarca se defiende señalando que su presupuesto y plantilla no afectan a ninguna plaza o puesto que guarde conexión con la demandante, quien, además, ya no mantiene ninguna relación jurídica con la comarca.

En relación con los motivos de la demanda, el auto señala que:

> «*Se interpone recurso contra el incremento salarial por encima de la norma de aplicación y por clasificar un puesto como laboral fijo cuando es funcionario de la RPT y cuando el puesto de Técnico de Administración A1/A2 es de nueva creación y no estaba en la plantilla del 2024 y no ha existido Oferta de Empleo Público ni convocatoria previa.*
>
> *Esto es la concreta impugnación que está realizando, nada tiene que ver con sus pretensiones y con su situación jurídica individualizada que pudiera pretender al impugnar el presupuesto, que es el concreto objeto de este proceso. Tampoco podemos otorgar legitimación por el solo hecho de que se creen o supriman plazas, si esta creación no le afecta individualmente, como es el caso.*»

Así, mediante este auto, se inadmite el recurso por falta de legitimación activa de la demandante.

B. Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 11 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:APZ:2025:3127)

El Ayuntamiento de Aguarón constituyó en 2006 una sociedad mercantil para promover un polígono industrial, adquiriendo terrenos, concertando varios préstamos hipotecarios y una operación de tesorería con un aval municipal.

Ahora bien, el polígono industrial no llegó a desarrollarse, ni se amortizó la deuda por lo que se produjo la ejecución hipotecaria, siendo escasa o nula la actividad de la mercantil.

En marzo de 2021, la gestoría presentó en el Registro Mercantil cuatro certificaciones de actas de las sesiones de las juntas generales de aprobación de las cuentas de la sociedad de los ejercicios 2016 a 2019, siendo un hecho probado que nunca se celebraron.

Además, en las cuentas anuales se reflejaba una partida de existencias de más de un millón de euros que no se correspondía con la realidad.

La acusación popular y el Ministerio Fiscal formularon acusación por delito de falsedad documental y delito continuado de administración desleal contra el alcalde y el secretario-interventor.

De las pruebas practicadas, consistentes en declaraciones de los testigos y acusados, periciales caligráfica y contable y diversa documentación, destaca que:

a) No se atestiguó que se celebraran las sesiones de aprobación de las cuentas.

b) Se desconoce quién encargó a la gestoría su elaboración y remisión y quién le envió la documentación necesaria para tal fin.

c) Se desconoce quién firmó las certificaciones de aprobación de las cuentas.

d) El error en la cuenta de existencias de más de un millón de euros no generó perjuicio económico ni lucro personal.

e) Las facturas por la elaboración de las cuentas fueron abonadas por el propio ayuntamiento.

La Audiencia Provincial de Zaragoza, por lo que se refiere al delito de falsedad documental y subsidiariamente al de falsificación de certificados, señala que las pruebas practicadas no muestran qué persona o personas realizaron el encargo y pusieron las firmas en las actas y, sobre todo, que no queda acreditado que fueran los acusados.

En relación con el delito continuado de administración desleal tampoco ha quedado acreditada la existencia de perjuicio alguno.

Por todo lo anterior, la audiencia absuelve a ambos acusados. Ahora bien, que no exista acusado condenable con respecto al delito de falsedad documental no implica que el delito no se cometiera pues las sesiones de las juntas no se celebraron y alguien certificó su existencia.

Es creciente la doctrina antiformalista, en muchos casos reforzada por la propia jurisprudencia y, en general, con sobrado acierto, pero no por ello debe obviarse que, como en esta ocasión, la forma habría facilitado información clave sobre la comisión del delito e, incluso, quien sabe si su exigencia hubiera evitado su comisión.

No se debe olvidar la función garante que del cumplimiento de la norma tiene la forma. Su ausencia, que en muchos casos no tiene mayor consecuencia que la mera irregularidad administrativa –a menudo sacrificada en aras de una mayor eficiencia– ha provocado en este caso la falta de evidencia para hallar al culpable.

Entre otros, y aunque parezca *peccata minuta,* se omitió la obligación de relacionarse por medios electrónicos recogida en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ello habría permitido conocer los detalles de aquel encargo, así como la documentación que se entregó para la elaboración de la documentación contable y con qué certificado digital se firmó.

3. Otros tribunales

A. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 21 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TSJCL:2025:4961)

Esta sentencia pasa a formar parte del todavía escaso repertorio de resoluciones que juzgan o interpretan la aplicación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local. Más reducido aún es ese repertorio si se atiende únicamente a las resoluciones del Tribunal Supremo. Por ello, se considera relevante su mención en este informe.

El Pleno del Ayuntamiento de La Bañeza acordó el 14 de julio de 2023, entre otros, la creación y retribución de puestos de dedicación exclusiva y parcial. Mediante sentencia 224/2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León se declaró la nulidad del acuerdo por no ajustarse a derecho.

La Sentencia del TSJ de Castilla y León aborda dos cuestiones, la primera de carácter formal, sobre la admisibilidad del recurso de apelación que es resuelta en sentido favorable con fundamento en la Sentencia del Tribunal Supremo 430/2021[5]. En cuanto al fondo, analiza si concurrían las condiciones suficientes para que el acuerdo de convalidación de la omisión de fiscalización previa pudiera ser considerado válido.

Tras el acuerdo plenario, aprobado sin previa fiscalización, se emitió un informe de omisión de la función interventora que señalaba que, salvo la citada omisión de fiscalización, «*no se detecta vulneración o quebrantamiento de ninguna otra normativa asociada (…), no considerándose que durante la tramitación del citado expediente se hayan producido actos que determinen la nulidad del procedimiento o que debieran determinar la revisión de los mismos*». Por ello, concluía que «*no habría impedimento (…) en adoptar Acuerdo de convalidación de la omisión de la función interventora y continuación del procedimiento y del resto de actuaciones que correspondan*».

Con posterioridad, se emitió un Informe de Secretaría señalando que «*no hay duda de que el expediente si se hubiera sometido a fiscalización hubiera sido favorable*».

El TSJ, en sintonía con el Juzgado, establece que era necesario que el informe de intervención fuera detallado porque, si bien parece señalar que cumple

5 ECLI:ES:TS:2021:1997

con la normativa, considerando la jurisprudencia respecto de las dedicaciones parciales del 90 %, era precisa una mayor atención y cuidado fiscalizador sobre este acuerdo.

No basta para subsanar esa insuficiencia el informe de secretaría puesto que la función de control la ostenta el órgano interventor. Por todo ello, se desestima el recurso.

El aprendizaje que para el ejercicio del control interno cabe extraer de esta sentencia es que el contenido mínimo que señala el artículo 28 del RD 424/2017 que deben tener los informes de omisión de la función interventora son eso, un mínimo.

La doctrina administrativa añade que conviene, al menos, analizar el cumplimiento de los requisitos básicos y adicionales de fiscalización y, en este caso concreto –a la vista de la sentencia– o cuando se estuviera en régimen de fiscalización plena, todas aquellas cuestiones que, efectivamente, puedan suponer un punto de inflexión en la validez del acto administrativo más allá del contenido literal de un artículo.

Al especial cuidado que hay que tener en el análisis de los incumplimientos normativos, resulta conveniente añadir una buena argumentación que dé soporte a la opinión sobre la conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento. Ello obedece a que el citado artículo 28 incorpora como novedad para las intervenciones locales –aunque no para la del Estado–, la ampliación de la perspectiva propia de la función interventora al exigir una valoración basada en criterios de oportunidad.

B. Sentencia del Tribunal de Cuentas n.º 10 de 27 de noviembre de 2025[6]

Es esta una interesante sentencia sobre la responsabilidad contable derivada del pago de indemnizaciones sin acreditación de la realización del gasto a los miembros de una corporación. Junto con la normativa, debe tenerse presente esta sentencia tanto al informar los acuerdos plenarios de establecimiento del régimen de indemnizaciones como al informar las resoluciones por las que se reconozcan las obligaciones derivadas de dichos acuerdos.

El representante de un grupo municipal del Ayuntamiento de Vila Sana presentó una denuncia ante el Tribunal de Cuentas para exigir responsabilidad

6 La Sentencia n.º 10 del Tribunal de Cuentas de 27 de noviembre de 2025 puede consultarse desde la siguiente URL: https://tcu.es/export/sites/portal/repositorio2/SENTENCIA/2025/Sentencia-n-10-2025-SJ.pdf

contable al alcalde y al interventor por la autorización y ordenación de pago a algunos concejales en concepto de indemnizaciones por razón de servicio, mensualmente, en cuantía fija y sin justificación, por un importe total de 20.760,00 euros.

Las indemnizaciones, sin soporte documental del gasto efectivamente realizado, fueron aprobadas por decretos de alcaldía sin manifestación de reparos por el interventor. Tales decretos se amparaban en dos acuerdos plenarios que establecían una compensación económica, mensual y uniforme, para determinados concejales con una finalidad compensatoria, genéricamente descrita, para resarcir gastos menores y desplazamientos de difícil justificación realizados en el desempeño del cargo.

El fundamento jurídico de lo indebido del gasto se encuentra en el artículo 75 de la LBRL y en el artículo 13.5 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. De su lectura conjunta se desprende que los miembros de las corporaciones percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las administraciones públicas y las que, en su desarrollo, apruebe el pleno.

Dichas normas de aplicación general son el Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón de servicio y la Orden de 8 de noviembre de 1994 sobre justificación y anticipos de las indemnizaciones por razón de servicio.

La falta de justificación documental del gasto determina su nulidad, conforme a lo establecido en el artículo 1.2 del RD 424/2002, no pudiendo surgir efectos en las cajas pagadoras.

Señala el Tribunal de Cuentas en su sentencia que «*Un pago periódico y predeterminado, ajeno a la lógica resarcitoria de "gastos efectivos", no corresponde al concepto legal de indemnización por razón del servicio y, por ello, carece de título habilitante suficiente a efectos contables. Los acuerdos plenarios que lo establecieron no pueden cambiar la naturaleza*».

En consecuencia, se desestima el recurso de apelación y se confirma la sentencia 3/2025, dictada en primera instancia en el procedimiento de reintegro por alcance, con imposición de costas. Queda así firme la condena al alcalde y, subsidiariamente al interventor, de reintegrar los más de 20.000 euros más intereses.

C. Sentencia del Tribunal de Cuentas n.º 2 de 3 de julio de 2025[7]

El Tribunal de Cuentas analiza la existencia de responsabilidad contable en relación con el pago de retribuciones de alcaldía y del secretario-interventor.

El Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas puso en conocimiento de la Sección de Enjuiciamiento diversos hechos acaecidos en el Ayuntamiento de Castelnou recogidos en el "Informe de Fiscalización del sector público local aragonés 2017" emitido por la Cámara de Cuentas de Aragón.

En primer lugar, se analiza si existe responsabilidad contable por el pago de retribuciones al alcalde superando el límite de 30.603 euros establecido por la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado en relación con lo dispuesto en el artículo 75 bis de la LBRL.

Sobre esta cuestión, el Tribunal de Cuentas determina que dicho exceso sí constituye alcance de fondos públicos y que concurren el resto de elementos determinantes de la responsabilidad contable.

Y, en segundo lugar, la sentencia dirime si suponen pagos indebidos las retribuciones abonadas al secretario-interventor. Para ello, examina el régimen jurídico de las retribuciones de los funcionarios –Real Decreto 861/1986, Ley 30/1984, LBRL, RD 1732/1994 (ya derogado) y la LPGE para 2017–, así como su interpretación por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. Finalmente, concluye que estos pagos también son indebidos, bien por no estar acreditados y carecer de sustento legal, bien por ser superiores a lo permitido. El importe asciende a 17.065,11 euros correspondientes a complementos específicos de incompatibilidad y dedicación, un complemento no especificado y atrasos de convenio, así como las cantidades percibidas por encima de lo previsto en la LPGE en concepto de sueldo, trienios, complemento destino, pagas extra y complemento específico.

Por tanto, en ambos casos, la sentencia señala la existencia de alcance en los términos establecidos en el artículo 72[8] de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

7 La Sentencia n.º 2 del Tribunal de Cuentas de 3 de julio de 2025 puede consultarse desde la siguiente URL:https://tcu.es/export/sites/portal/repositorio2/SENTENCIA/2025/Sentencia_2_2025-3E.pdf

8 Artículo 72.1. A efectos de esta Ley se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las

IV. OTRAS NOVEDADES

1. Consultas e informes de la Intervención General de la Administración del Estado

A continuación, se recoge una selección de consultas e informes de la IGAE de especial interés para los órganos interventores locales. Además de aportar seguridad sobre el ejercicio de las funciones de control interno y contabilidad, pueden servir de apoyo al criterio sostenido por la intervención al formular sus reparos.

A. Consulta 7/2025 de la IGAE de 17 de marzo de 2025

Esta consulta responde a la cuestión de si existe dispensa de la obligación de consolidar cuando resulte aplicable el modelo simplificado de contabilidad local.

Conviene recordar que la Orden HAC/836/2021 modificó las instrucciones de los modelos normal y simplificado de contabilidad local y dispuso que las intervenciones u órganos que tuvieran atribuida la función de contabilidad deberían formar las cuentas anuales consolidadas.

El artículo 7 de la reciente orden establece la dispensa de la obligación de consolidar, entre otros, cuando la entidad dominante esté incluida en el ámbito de aplicación del modelo simplificado de contabilidad. Surge entonces la siguiente duda: ¿sigue siendo aplicable esta dispensa cuando una entidad que puede aplicar el modelo simplificado decide aplicar el modelo normal? La IGAE responde afirmativamente y concluye que, cuando una entidad se encuentre en el ámbito de aplicación del modelo simplificado, aunque potestativamente esté aplicando el modelo normal, gozará de la dispensa de la obligación de consolidar las cuentas anuales.

B. Informe de la IGAE de 14 de abril de 2025

Este informe de la IGAE resuelve la consulta planteada por la Interventora General del Ayuntamiento de Llucmajor sobre la emisión de informes por parte del secretario, una vez fiscalizado el expediente.

El secretario incorporaba el siguiente informe:

> «*Visto el expediente de referencia, el/la Técnico que suscribe y en relación al mismo, tiene a bien emitir el siguiente INFORME:*

cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.

Desde esta secretaría no se ampara jurídicamente el pago de las presentes facturas por no existir ninguna figura en derecho que justifique el abono de las mismas, dado que excede el importe del coste de la vida que consta en el informe elaborado por el economista. Lo sucinto del informe se debe a la premura con la que se ha exigido la tramitación del pago de las reseñadas facturas».

¿Puede el secretario emitir un informe tras la fiscalización del expediente? La respuesta es que no puede alterarse y que, al incorporarse un nuevo informe, deberá someterse, nuevamente, a la función interventora.

Esta interpretación puede provocar que, en algunas entidades locales, determinados expedientes, como los de aprobación de facturas, queden atrapados en una suerte de "paradoja de la predestinación". Si tras cada nueva incorporación al expediente, este debe volver a fiscalizarse, pueden generarse auténticos bucles administrativo-temporales (fiscalización, resolución, informe de Secretaría y vuelta a empezar) hasta que frene la inercia de alguno de los habilitados.

C. Informe de la IGAE de 22 de abril de 2025

Este informe resuelve la discrepancia planteada con motivo de la fiscalización previa del expediente de aprobación de la convocatoria de una subvención en régimen de concurrencia competitiva.

El acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008 relativo al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos establece en su apartado decimoctavo punto 1.A.c), el siguiente extremo de comprobación: «*Que en la convocatoria figuran los criterios de valoración de las solicitudes y que estos son conformes con los establecidos en las correspondientes bases reguladoras*».

La intervención delegada manifiesta reparo porque, a su juicio, los criterios de valoración incluidos en la convocatoria no se ajustan a los establecidos en las bases reguladoras. Planteada la discrepancia por el órgano gestor, la IGAE resuelve en su favor, amparándose en sus informes de 29 de diciembre de 2020 y de 28 de diciembre de 2012.

Lo más relevante de este informe es que aprecia que no existe una solución única acerca de si las convocatorias pueden establecer criterios de valoración no previstos en sus bases reguladoras, por lo que será necesario atender a las circunstancias de caso concreto. Además, incorpora un resumen de las consideraciones a tener en cuenta durante la fiscalización:

- Los artículos 22.1 y 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones deben interpretarse en el sentido de que permiten que cada convocatoria desarrolle o concrete los criterios de valora-

ción de las bases, incluyendo la posibilidad de desglosarlo en diferentes subcriterios.

- Admite la posibilidad de que las convocatorias establezcan criterios adicionales siempre que las bases habiliten para ello y establezcan su alcance, sin que ello pueda suponer una remisión en blanco a la convocatoria ni una renuncia al contenido mínimo que deben tener las bases.

D. Informe de la IGAE de 27 de junio de 2025

El Ayuntamiento de Sabadell formula la siguiente consulta: *¿es jurídicamente viable que, en el marco del Plan Anual de Control Financiero aprobado por el órgano interventor, se programen actuaciones de control financiero permanente que se desarrollen con carácter previo o concomitante a la aprobación del gasto en aquellos expedientes que, por su complejidad, cuantía o impacto, requieran un seguimiento reforzado*?

La IGAE, tras exponer el alcance y contenido de las actuaciones de control financiero planificables y no planificables, concluye que el Real Decreto 424/2017 no habilita para realizar actuaciones de control financiero permanente con carácter previo o concomitante a la resolución administrativa, en la medida en que esta modalidad de control, atendiendo a su naturaleza y finalidad, es posterior, global y no suspensiva.

2. Resoluciones sobre el cumplimiento de obligaciones del órgano interventor

A. Esfuerzo fiscal

Con periodicidad anual se publican las resoluciones por las que se desarrolla la información a suministrar por las entidades locales relativas al esfuerzo fiscal, información que resulta esencial en tanto que sirve de base para el cálculo de los ingresos derivados de la participación en los tributos del Estado.

La Resolución de 24 de junio de 2025 y la Resolución de 11 de febrero de 2026, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones Locales relativa al esfuerzo fiscal de 2023 y 2024, no incorporan ninguna novedad relevante con respecto a sus antecesoras.

Son aspectos clave de la misma que la información deberá ser certificada por el interventor o el titular del órgano de la corporación local que tenga atribuida la función de contabilidad, y que su remisión deberá realizarse antes del 30 de junio de cada año.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar a una menor percepción de ingresos derivados de la participación en los tributos del Estado, pudiéndose desplegar, en su caso, acciones de exigencia de responsabilidad con un alcance económico que podría ser nada desdeñable por el perjuicio a la hacienda pública que se pueda ocasionar.

En este sentido, se recomienda incorporar al repertorio de sentencias susceptibles de ser rescatadas para salvar de más de un apuro, ya sea en defensa de los intereses de la entidad local o del propio órgano interventor, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 338/2025 de 25 de abril de 2025 (ECLI:ES:TSJM:2025:5615), que da la razón a un ayuntamiento cuyo interventor certificó los datos a cero. Pese a que se envió adjunto el certificado del órgano en quien tenía delegada la gestión tributaria y en el que sí se acreditaba una recaudación de más de tres millones de euros, el Ministerio no solicitó la subsanación, sino que directamente exigió el reintegro de más de 180.000 euros.

Concluye la sentencia que: «*Por todo lo anterior, esto es, al desprenderse de la documentación obrante y de la propia actuación de la Secretaría de Estado de Hacienda, que la certificación de recaudación 0 euros, en todos los impuestos municipales, respondía a un error, siendo por el contrario, correctas las cantidades consignadas por el órgano recaudador, procede estimar el recurso, anulando la liquidación, que deberá ser sustituida por una nueva liquidación atendiendo a los datos de esfuerzo fiscal reales, y según el resultado que hubieran arrojado en su día dichos datos, y en consecuencia deberá procederse a la correcta regularización del municipio, con devolución de cantidades si fuera pertinente*.»

A este fallo estimatorio se añade la, en más de una ocasión, satisfactoria condena en costas.

3. Informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Aragón

La Cámara de Cuentas de Aragón ha incrementado sustancialmente el número de informes emitidos en 2025 respecto del ejercicio anterior.

Los informes pueden consultarse en su propio portal[9] y suelen acompañarse de resúmenes divulgativos, notas de prensa e incluso mapas interactivos lo que facilita su comprensión para los lectores legos en la materia. A continuación, se muestra la relación de informes emitidos:

- Informe general del sector público local aragonés, ejercicio 2023.

9 https://www.camaracuentasaragon.es/informes-de-fiscalizacion/administracion-local/

- Informe de fiscalización del cumplimiento de legalidad sobre los contratos menores de los Ayuntamientos de Zaragoza y Teruel, ejercicios 2021 y 2022.
- Informe sobre la concesión por el Ayuntamiento de Zaragoza de tres líneas de microcréditos reintegrables para autónomos y pequeñas empresas afectados por el COVID-19, 1ª y 2ª convocatoria.
- Informe de fiscalización sobre la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Calatayud, ejercicios 2021 y 2022.
- Informe de fiscalización sobre el Plan de Equipamiento Comercial del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicios 2021-2022.
- Informe general del sector público local aragonés, ejercicio 2022.
- Informe de fiscalización sobre la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Barbastro, ejercicios 2021 y 2022.
- Informe de fiscalización de las medidas adoptadas por las entidades locales en materia de ahorro y eficiencia energética.

A. Informes generales del sector público local aragonés, ejercicios 2022 y 2023

Siguiendo la estructura de anteriores informes, la Cámara de Cuentas de Aragón analiza el estado y evolución del sector público local aragonés.

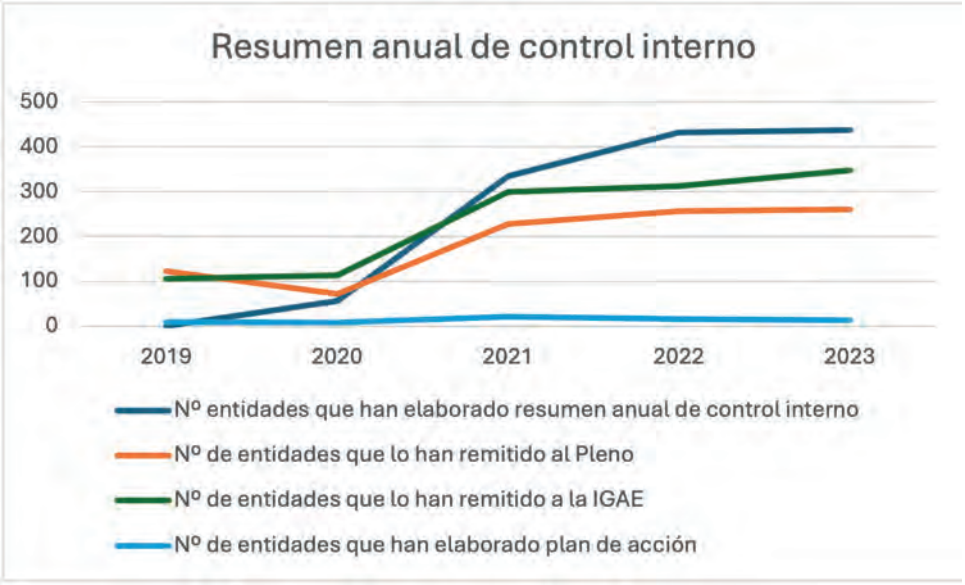
En concreto, aborda el censo de entidades, la rendición de cuentas, magnitudes e indicadores presupuestarios y económico-financieros agregados, así como la remisión de información relativa a contratación pública, convenios, control interno y acuerdos contrarios a reparos, con omisión de la función interventora y anomalías en materia de ingresos.

Con carácter general, no se observan cambios de tendencia significativos. Llama la atención que también permanezca estable el porcentaje sobre rendición de cuentas, que todavía se mantiene más cercano al 90 % que al 100%, toda vez que el artículo 9 del texto refundido de la Ley de Subvenciones de Aragón establece que, cuando la beneficiaria de una subvención sea una entidad local, esta debe acreditar estar al día en la obligación de rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón; o dicho de otro modo, que las entidades locales que no hayan cumplido esta obligación no podrán ser beneficiarias de numerosas subvenciones.

Es de sobra conocido cómo la entrada en vigor de una norma no supone su inmediata aplicación, y menos en un sector como el local, que adolece de insuficiencia crónica de medios personales y materiales.

Como puede verse en el siguiente gráfico, cada año aumenta el número de órganos de control interno que elaboran el resumen de control interno, destacando que en casi la mitad de las entidades no se da cuanta al pleno del citado informe lo que limita el ejercicio del control político.

En cuanto al plan de acción, su línea evolutiva se sitúa muy cercana al eje a lo largo de todo el periodo analizado, a pesar de que su aprobación e implantación es obligatoria.



Retomando los informes generales de los ejercicios 2022 y 2023, las recomendaciones realizadas por la Cámara de Cuentas de Aragón siguen la línea de años anteriores.

Destaca la necesidad de reforzar el ejercicio del control interno, especialmente en la modalidad de control financiero, y de mejorar el nivel de cumplimiento de la obligación de rendir las cuentas anuales y suministrar la información de contratación, convenios y control interno, siendo «*imprescindible que se intensifiquen las actuaciones en la prestación de los servicios de cooperación y asistencia a municipios previstos en la legislación local, prestando especial atención a aquellos que tienen menor capacidad de gestión*».

Para ello, los servicios de las diputaciones provinciales deberán incrementar sus medios personales, máxime cuando el tamaño de los municipios aragoneses es tan reducido y el porcentaje de provisión de sus puestos por habilitados nacionales es tan escaso.

B. Informe de fiscalización de cumplimiento de legalidad de los contratos menores de los ayuntamientos de Zaragoza y Teruel, ejercicios 2021 y 2022

El objetivo de esta fiscalización es analizar la contratación menor de estas entidades, su proporción con respecto al total de la contratación, grado de planificación, riesgos de fraccionamiento y gasto ejecutado sin soporte contractual o administrativo, cumplimiento de la normativa, publicidad y transparencia y utilización reiterada de su figura.

La opinión de auditoría concluye que, en lo significativo, la utilización del contrato menor resulta conforme con la normativa aplicable.

En cuanto al fundamento de la opinión de auditoría, parte de la premisa de que el contrato menor únicamente puede utilizarse para satisfacer necesidades puntuales y esporádicas, no para las periódicas y previsibles. Para ello, se ampara en el Informe del Tribunal de Cuentas n.º 1.151/2016, Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo e Instrucción 1/2019 de la OIReSCon.

Ahora bien, antes de nada, conviene cuestionar el alcance de este axioma restrictivo, que limita la utilización del contrato menor para la atención de necesidades puntuales y esporádicas y escuchar otras voces que propugnan un planteamiento casi antagónico. Véase, por ejemplo, el Informe 21/2025 de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña sobre los pagos menores para cubrir necesidades de carácter recurrente o periódico y la prohibición de fraccionamiento indebido del objeto de los contratos, de recomendable lectura, cuyas conclusiones resultan más respetuosas con los principios de eficiencia y uso adecuado de los recursos públicos.

Respecto del Ayuntamiento de Zaragoza, la Cámara de Cuentas de Aragón ha detectado debilidades como la insuficiente justificación de la necesidad, la lenta implantación de la administración electrónica y algunos casos de fraccionamiento.

En cuanto al Ayuntamiento de Teruel, se ha detectado omisión de la obligación de tramitar de forma individualizada documentos contables, omisión de la duración del contrato, de la resolución de adjudicación y de memorias valoradas e informes técnicos suficientes, así como insuficiente justificación de la necesidad y existencia de fraccionamiento.

Entre las recomendaciones formuladas al Ayuntamiento de Zaragoza, destacan la de seguir avanzando en la mejora de la planificación, reforzar la justificación de la necesidad y fomentar una mayor concurrencia.

Con respecto al Ayuntamiento de Teruel, se señala que es imprescindible adoptar, de forma inmediata, medidas para reducir el gasto gestionado a través de esta figura, principalmente mediante la mejora de la planificación y el aumento de la solicitud de al menos tres ofertas cuando no se opte por la publicación del anuncio de licitación. En especial, se insta a que el Ayuntamiento cumpla no solo con la normativa de contratación sino con su propia instrucción de contratación.

Ambos ayuntamientos cuentan con instrucciones propias de contratación menor[10].

Ante la pregunta de si es conveniente que las entidades locales aprueben instrucciones sobre contratación menor, la respuesta no es categórica, pues dependerá de factores como el tamaño de la organización, madurez en materia de contratación o riesgos detectados.

Pero no cabe duda de que uno de los primeros pasos de una política de contratación menor que tenga por objetivos mejorar la operatividad, una mejor asignación de recursos, aumentar la eficacia y eficiencia, así como ser más respetuosa con los principios esenciales de contratación, pasa, cuando menos, por dos acciones: primera, elaborar una instrucción de contratación menor –y gastos menores– adaptada a los medios personales y materiales de la organización: y, segunda, asegurarse de que sus destinatarios la interiorizan.

El recorrido natural, como el de cualquier política pública de mejora, consiste en asegurar su implantación y valorar sus resultados con objeto de realizar los ajustes necesarios para la mejora continua.

C. Informes de fiscalización sobre la actividad económico-financiera

Durante 2025, la Cámara de Cuentas de Aragón ha emitido dos informes de fiscalización sobre la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Barbastro y del Ayuntamiento de Calatayud.

Ambos informes persiguen los siguientes objetivos, añadiéndose en la fiscalización del Ayuntamiento de Calatayud, la verificación de la rendición de cuentas del Consorcio Agrupación n.º 5 de Residuos Sólidos Urbanos:

- Revisión del cumplimiento del TRLHL y normas contables y presupuestarias.

10 Acuerdo del Gobierno de Zaragoza, en sesión de 19 de julio de 2024, relativo a la aprobación de la instrucción sobre los contratos y gastos menores en el Ayuntamiento de Zaragoza y su sector público. Decreto de Alcaldía número 4793/2024, de 13 de 12 de 2024 (Ayuntamiento de Teruel).

- Análisis de las principales áreas financieras para determinar si cumplen con las disposiciones legales y contables.
- Control de legalidad de las áreas de personal, contratación y transferencias y subvenciones.

La opinión de auditoría financiera contiene salvedades por limitación al alcance o incorrecciones contables, mientras que la de cumplimiento concluye que la gestión en las áreas de contratación y subvenciones no resulta conforme con la normativa aplicable en el caso de Barbastro, sí en el de Calatayud, pero con una salvedad por limitación al alcance en el área de personal.

De las recomendaciones formuladas, destaca la de revisar la concesión de subvenciones directas o nominativas y que el procedimiento ordinario para el otorgamiento de subvenciones sea el de concurrencia competitiva.

Finalmente, conviene detenerse en las siguientes recomendaciones de similar contenido y que textualmente dicen:

- Ayuntamiento de Barbastro: «*En el área de ingresos es necesario que el Ayuntamiento ajuste la contabilización de los derechos reconocidos por transferencias y subvenciones utilizando el principio de devengo, tal como establece el PGCPL, esto es, contabilizando los derechos cuando se concede la transferencia /subvención, con independencia de la fecha de cobro*»
- Ayuntamiento de Calatayud: «*en el ámbito de deudores e ingresos, es necesario utilizar el principio de devengo establecido en el PGCPL en la contabilización de las operaciones de cada ejercicio, esto es, contabilizando los derechos cuando se concede la transferencia/subvención, con independencia de la fecha de cobro*»

Entiéndanse las siguientes líneas como una sana y constructiva crítica a estas recomendaciones. De forma contundente, se puede asegurar que su acatamiento traería consigo un incumplimiento de las propias instrucciones contables ya que, de conformidad con lo dispuesto en el punto 4 "Gastos e ingresos presupuestarios" del apartado 5º "Criterios de registro o reconocimiento contable de los elementos de las cuentas anuales", del Marco conceptual de la contabilidad pública:

> «*El reconocimiento del ingreso presupuestario derivado de transferencias o subvenciones recibidas debe realizarse cuando se produzca el incremento del activo en el que se materialicen (tesorería). No obstante, el ente beneficiario de las mismas podrá reconocer el ingreso presupuestario con anterioridad, si conoce de forma cierta que el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de su correlativa obligación.*

> *Asimismo, en aquellas subvenciones y transferencias nominativas que, de acuerdo con su regulación específica, se hacen efectivas mediante entregas a cuenta de una liquidación definitiva posterior, la entidad beneficiaria podrá reconocer como ingresos presupuestarios las entregas a cuenta al inicio del periodo al que se refieran (esto es con periodicidad mensual, trimestral, etc.). El reconocimiento, en su caso, del ingreso presupuestario derivado de la liquidación definitiva se efectuará de acuerdo con el criterio establecido en el párrafo anterior».*

Como en cualquier otra manifestación de la vida local, no debe aceptarse sin una buena dosis de juicio crítico lo que se tenga sobre la mesa o pantalla, ya sea un expediente, un informe de reparo o de discrepancia, o un informe de fiscalización de un órgano de control externo.

4. Actividad de otros órganos aragoneses

A. Resoluciones del Consejo de Transparencia de Aragón. Información económico-financiera.

De las resoluciones emitidas por el Consejo de Transparencia de Aragón en materia de información económico-financiera, destacan por su elevado número, las relacionadas con la solicitud del presupuesto destinado a festejos taurinos sin muerte del animal en las fiestas locales realizada por una entidad activista a varios ayuntamientos aragoneses.

Todas las reclamaciones o bien se estiman, habilitando un plazo máximo de quince días para que los ayuntamientos suministren la información a la reclamante, o bien se declaran finalizadas por pérdida sobrevenida de su objeto tras haber proporcionado al reclamante la información solicitada.

V. CONCLUSIÓN

Una relativa calma normativa y jurisprudencial ha caracterizado al año 2025 en materia de presupuesto y gasto público, aunque aportando avances para un mejor control del destino de los fondos públicos. La doctrina administrativa ha sido, en cambio, más prolífica, aportando aclaraciones sobre las reglas del juego para el correcto ejercicio del control interno.

Finalmente, conviene destacar cómo la singularidad territorial de Aragón, con una mayoría de municipios que no alcanzan los quinientos habitantes y que, frecuentemente, carecen de funcionarios de habilitación nacional, hace que

el ejercicio de las funciones atribuidas a interventores y secretarios-interventores sea una tarea inabarcable sin un refuerzo decidido de los servicios de asistencia provinciales.

Resulta inexorable que las diputaciones provinciales intensifiquen dichos servicios, incrementando sus medios personales y liderando una transformación tecnológica que, por su complejidad y coste, excede de la capacidad de los pequeños y medianos municipios aragoneses. Solo así será posible avanzar hacia una administración local aragonesa más eficaz, moderna y capaz de garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de control y fiscalización.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Betetos Agrelo, Noelia (2025). *Glosa y suma de incidentes de ciberseguridad sufridos por entidades locales*. En Álvarez Robles, T., Betetos Agrelo, N., Casadevall Portas, A., Feijoo García, L., Fernández Rodríguez, J. J., Fieiras Ceide, C., Lubián Rueda, M. Á., Masid Urbina, I., Matassa, M., Suárez Lorenzo, F., Túñez López, M., y Varela Hernández, A. *Las entidades locales frente al reto de la ciberseguridad* (pp.119-163). Fundación Democracia y Gobierno Local, pp.119-163. https://gobiernolocal.org/las-entidades-locales-frente-al-reto-de-la-ciberseguridad/

Tribunal de Cuentas (2025). *N.º 1.620 Moción relativa a la adopción de medidas para mejorar los procedimientos de gestión económico-financiera de las entidades locales*. Tribunal de Cuentas. https://www.tcu.es/repositorio2/MOCION/2025/I1620.pdf

González-Juliana Muñoz, Álvaro (2025). Las dotaciones económicas a los grupos municipales. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, 41, 315-326. DOI: https://doi.org/10.17398/2695-7728.41.2403

Informe sobre urbanismo, ordenación del territorio y vivienda en Aragón (2025)

José Luis Calvo Miranda[1]
Abogado. Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. 1. El fomento de la vivienda. 2. La ordenación del territorio. Planes y proyectos de interés general de Aragón. II. EL PRECIO MÁXIMO DE VENTA DE LA VIVIENDA PROTEGIDA. La Orden FOM/367/2025, de 3 de abril, por la que se actualizan los coeficientes para la fijación de los precios máximos de venta de las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Aragón. III. LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO. 1. La Ley 2/2025, de 15 de mayo, de modificación de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón, en lo que se refiere a las unidades mínimas de cultivo. 2. La Orden AGA/523/ 2025, de 21 de mayo, por la que se aprueba la extensión de las unidades mínimas de cultivo para el secano y el regadío en los distintos municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón. IV. JURISPRUDENCIA. 1. Las viviendas de uso turístico y su relación con el Plan General de Ordenación Urbana. En especial, el caso del municipio de Jaca. A. Jaca. B. Canfranc. 2. Desclasificación del suelo. A. Valderrobres. B. Zaragoza. 3. Restablecimiento de la legalidad urbanística. 4. Valor catastral del suelo destinado a la construcción de vivienda protegida. 5. La regulación de las plantas fotovoltaicas por el Plan General de Ordenación Urbana. Sabiñánigo. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

1 El presente trabajo se enmarca entre las actividades del Grupo de Investigación Consolidado ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), reconocido y financiado por el Departamento de Empleo, Ciencia y Universidades del Gobierno de Aragón.

I. INTRODUCCIÓN

1. El fomento de la vivienda

Aragón anticipó su política de vivienda con el Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas.

Durante el ejercicio 2025, la ha puesto en marcha como lo demuestran, a título de ejemplo, las siguientes declaraciones de compatibilidad de usos: i) la Orden FOM/1865/2025, de 19 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo adoptado por el Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 17 de diciembre de 2025, por el que se declara la compatibilidad del uso de vivienda dotacional pública con otros usos de equipamiento en parte de una parcela de titularidad autonómica, situada en avenida Academia General Militar, del municipio de Zaragoza (BOA núm. 2, de 5 de enero 2026); y ii) la Orden FOM/1003/2025, de 8 de agosto, por la que se publica el Acuerdo adoptado por el Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 9 de julio de 2025, por el que se declara la compatibilidad del uso de vivienda dotacional pública con otros usos de equipamiento en suelos de titularidad autonómica situados en calle Luis Pinilla Soliveres y avenida de Cataluña, angular ronda Hispanidad, del municipio de Zaragoza (BOA núm. 159, de 18 de agosto).

Asimismo, la ha impulsado con medidas de fomento como la Orden FOM/887/2025, de 24 de julio, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones a municipios aragoneses para la construcción de viviendas públicas de alquiler o rehabilitación de edificaciones para el mismo fin (BOA núm. 143, de 28 de julio) y la Orden FOM/1011/2025, de 8 de agosto, por la que se convocan, para el ejercicio 2025, subvenciones para la adquisición de vivienda protegida en Aragón en cualquiera de sus regímenes o tipologías, incluido el supuesto de autopromoción (BOA núm. 159, de 19 de agosto).

Esta política autonómica se encuadra en el marco que creó la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y que ha tenido continuidad durante el año 2025. Así, durante este ejercicio, por Orden del Ministerio de Vivienda y Agencia Urbana 1022/2025, de 12 de septiembre, se creó el Consejo Asesor de Vivienda, BOE núm. 266, de 19 de septiembre, como órgano colegiado de carácter técnico, asesor y consultivo, adscrito al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, constituido para asegurar la participación de los distintos agentes sociales (tercer sector, sindicatos, empresarios, expertos, etc.) en la elaboración y desarrollo de la política estatal de vivienda.

Finalmente, aunque corresponda al año en curso, es de especial importancia mencionar el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el

Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, BOE núm. 99, de 23 de abril, pues es el principal instrumento del Estado en política de vivienda,

Los objetivos prioritarios del Plan son: i) incrementar la oferta de vivienda pública y protegida, con un énfasis especial en la protección permanente para evitar la descalificación y pérdida de este parque a futuro. ii) fomentar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana y rural, mejorando la accesibilidad, la eficiencia energética y la habitabilidad del parque de viviendas existente. iii) ayudar a las personas demandantes de vivienda, especialmente a los jóvenes para facilitar su emancipación y a los colectivos más vulnerables. iv) abordar la problemática de las zonas de mercado residencial tensionado. v) impulsar la industrialización avanzada en la construcción y la calidad de la arquitectura. Y vi) contribuir al Reto Demográfico, prestando especial atención al ámbito rural.

La ejecución del Plan se articula a través de convenios entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas mediante la financiación compartida.

2. La ordenación del territorio. Planes y proyectos de interés general de Aragón

Junto a la política de vivienda, el Gobierno de Aragón ha impulsado su política de ordenación del territorio con la aprobación inicial y definitiva de Planes y de Proyectos de Interés General de Aragón.

Es el caso de la Orden FOM/1040/2025, de 22 de agosto, por la que se da publicidad al Acuerdo de 22 de agosto de 2025, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba definitivamente de forma parcial el Plan de Interés General de Aragón "Ampliación Región Aws Aragón" promovido por Amazon Data Services Spain, SL., BOA núm. 163, de 25 de agosto. Se trata de la primera aprobación parcial, pues, durante el año 2025, el proyecto mereció una segunda aprobación definitiva también parcial mediante la Orden FOM/1560/2025, de 18 de noviembre, por la que se da publicidad al Acuerdo de 12 de noviembre de 2025, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba definitivamente de forma parcial el Plan de Interés General de Aragón "Ampliación Región AWS Aragón" promovido por Amazon Data Services Spain, SL: Infraestructuras de conexión (BOA núm. 227, de 24 de noviembre). Y no fue la última, pues la complejidad de estas figuras que incluye determinaciones propias de la ordenación, de la gestión jurídica (equidistribución), de la gestión física (urbanización material) y de la fase de edificación, ha obligado a una tercera aprobación definitiva de forma parcial del mismo Plan por Acuerdo de 4 de mayo de 2026 del Gobierno de Aragón, que afecta a los proyectos de edificación y urbanización interior fase 1 y proyectos de subestaciones eléctricas (Orden VFL/654/2026, de 5 de mayo, por la que se da publicidad al citado acuerdo, BOA núm. 85, de 7 de mayo).

Algunos otros Planes de Interés General de Aragón se encuentran en fase de aprobación inicial como es el caso del Centro Logístico Agroalimentario del Valle del Ebro "Clave" en el término municipal de Villamayor de Gállego (Zaragoza), promovido por Clave Logística Aragonesa, SL, aprobado con carácter inicial por la Orden FOM/725/2025, de 23 de junio (BOA núm. 125, de 2 de julio); y el Plan de Interés General de Aragón "Proyecto Rhodes", en Calatorao, aprobado inicialmente por Orden FOM/1039/2025, de 19 de agosto (BOA núm. 163, de 25 de agosto).

Figuras distintas a los Planes son los Proyectos de Interés General, aunque ambos comparten las mismas características de ser de competencia autonómica en su aprobación y ejecución. Los proyectos no necesitan para su desarrollo de una nueva ordenación, de ahí que puedan ejecutarse cumpliendo con la clasificación actual del suelo.

En el año 2025, hallamos la Orden FOM/1545/2025, de 7 de noviembre, por la que se da publicidad al Acuerdo de 29 de octubre de 2025, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés General de Aragón para la unión de estaciones de Astún y Candanchú mediante transporte por cable, promovido por la mercantil Sociedad de Promoción y Gestión del Turismo Aragonés, SLU (Turismo de Aragón) -BOA núm. 226, de 21 de noviembre-. Y la Orden FOM/1561/2025, de 18 de noviembre, por la que se da publicidad al Acuerdo de 12 de noviembre de 2025 del Gobierno de Aragón por el que se aprueba definitivamente de forma parcial el Proyecto de Interés General de Aragón "Construcción de una gigafactoría para la fabricación de baterías para vehículos eléctricos", en el término municipal de Figueruelas y Pedrola (Zaragoza), promovido por Stellantis España, SL, (proyecto Toro) -BOA núm. 227, de 24 de noviembre-.

II. EL PRECIO MÁXIMO DE VENTA DE LA VIVIENDA PROTEGIDA

En este apartado vamos a dar cuenta de la Orden FOM/367/2025, de 3 de abril, por la que se actualizan los coeficientes necesarios para la fijación de los precios máximos de venta de las viviendas protegidas de promoción privada y de las viviendas usadas en la Comunidad Autónoma de Aragón[2].

2 La Orden FOM/367/2025, ha sido sustituida por la ORDEN VFL/1153/2026, de 28 de julio, Boletín Oficial de Aragón núm. 152, de 7 de agosto, que la deroga. Esta Orden de 2026 establece nuevos coeficientes multiplicadores sobre el valor del módulo básico aragonés para adecuar los precios a la realidad de costes de construcción y a la inflación. El artículo 1.1 de-

La Orden FOM/367/2025, de 3 de abril, nace como respuesta a la obsolescencia de los precios máximos vigentes hasta ese momento. Según el preámbulo de la norma, concurren varios factores económicos extraordinarios que han tensionado el sector de la construcción en Aragón tales como:

1.- La inflación acumulada. Se constata una inflación del 35% entre abril de 2009 y febrero de 2025.

2.- El incremento de los costes de construcción, que se estima en un 30% en los costes generales del sector, motivado por el alza en los precios del petróleo y el gas, así como la ruptura de cadenas de suministro tras la pandemia de la Covid-19.

Y 3.- El incremento de las exigencias normativas. La adaptación al Código Técnico de la Edificación y las estrategias de transición energética de la Unión Europea han incrementado los costes de ejecución material.

La norma justifica el contexto en el que nace de la siguiente manera: "*Este desfase entre los precios máximos establecidos y los costes reales de construcción ha generado dificultades para los promotores de viviendas protegidas y ha producido una reducción en el número de viviendas iniciadas en la Comunidad Autónoma, afectando así a la oferta de este tipo de viviendas tan necesarias para la población aragonesa*".

La Orden de 3 de abril se inserta en el bloque normativo que regula la vivienda protegida en Aragón, compuesto por lo que se refiere a la determinación del precio máximo de venta por el:

1.- Decreto 60/2009 del Gobierno de Aragón, de 14 de abril, norma matriz que regula el Plan aragonés de vivienda y establece en su artículo 23 la metodología para calcular los precios máximos mediante coeficientes aplicables al módulo básico.

2.- La Orden VMV/634/2022, de 17 de mayo, que zonificó el territorio aragonés en Grupos A, B y C para permitir incrementos porcentuales sobre el precio base en municipios con mayor presión residencial.

Y 3.- La Orden VMV/1156/2022, de 27 de julio, que amplió el listado de municipios incluidos en los ámbitos territoriales de precio máximo superior (destacando la inclusión de municipios pirenaicos como Benasque, Canfranc o Panticosa).

talla los siguientes límites por metro cuadrado útil: i) para las Viviendas de Régimen Especial: no excederá de 1,809 veces el valor del módulo básico. ii) para las Viviendas de Régimen General: no excederá de 1,997 veces el valor del módulo básico. Y iii) para las Viviendas de Régimen Tasado y usadas: no excederá de 2,247 veces el valor del módulo básico.

El núcleo de la reforma se encuentra en el artículo 1.1 de la Orden FOM/367/2025, de 3 de abril, que actualiza los coeficientes multiplicadores sobre el módulo básico aragonés, fijado en 758 €/m² útil por la Disposición Adicional Primera del Decreto 60/2009, de 14 abril. Aunque este Decreto 60/2009 regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012, establece disposiciones generales sobre requisitos de calificación, régimen de protección de viviendas protegidas y prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer de las viviendas.

En función de la tipología de la vivienda, el precio se determina como sigue: "*a) Viviendas protegidas de Aragón de régimen especial, el precio de venta máximo por metro cuadrado útil no excederá de 1,587 veces el valor del módulo básico aragonés.*

b) Viviendas protegidas de Aragón de régimen general, el precio de venta máximo por metro cuadrado útil no excederá de 1,752 veces el valor del módulo básico aragonés.

c) Viviendas protegidas de Aragón de régimen tasado y viviendas usadas, el precio de venta máximo por metro cuadrado útil no excederá de 1,971 veces el valor del módulo básico aragonés".

La Orden de 2025 mantiene la estructura de ámbitos territoriales definida en la Orden VMV/634/2022, de 17 de mayo, y su anexo actualizado en la Orden VMV/1156/2022, de 27 de julio, y los incrementos porcentuales en los ámbitos territoriales de precio máximo superior (que se corresponden con los grupos A, B y C: Grupo A: 20-39%; Grupo B: 10-35%; y Grupo C: 5-25%) se mantienen inalterados, pero se aplican sobre la nueva base actualizada.

El artículo 1.3 de la Orden FOM/367/2025, de 3 de abril, detalla los precios finales para nuevas promociones:

Régimen	Grupo A (capitales de provincia)	Grupo B (ejs: Barbastro, Cuarte, Utebo)	Grupo C (ejs: Fraga, Tarazona, Zuera)
Especial (RE)	1.443,54 €/m²	1.323,24 €/m²	1.263,09 €/m²
General (RG)	1.845,94 €/m²	1.792,82 €/m²	1.660,02 €/m²
Tasado (RT)	2.076,69 €/m²	2.016,92 €/m²	1.867,52 €/m²

Para municipios no incluidos en ninguno de estos grupos (como por ejemplo, Mallén, Valderrobres, Beceite, La Puebla de Híjar y Grañén) se aplicará exclusivamente la actualización del punto 1.1 (sin los incrementos adicionales de los grupos A, B o C)[3].

La Orden que comentamos establece también una determinación del precio en viviendas usadas y segundas transmisiones. El artículo 2 fija las siguientes reglas jerarquizadas: i) se aplicará el precio previsto en el plan de vivienda bajo el cual se calificó la vivienda; y ii) en defecto de previsión específica: "*el*

3 Con la Orden VFL/1153/2026, de 28 de julio, hoy vigente, los precios de venta se han incrementado un14% en todos los grupos y regímenes, resultando los siguientes:

Grupo de municipio / régimen	Orden FOM/367/2025 (abril 2025)	Orden VFL/1153/2026 (agosto 2026)	Variación absoluta (€/m²)	Incremento (%)
GRUPO A (capitales de provincia)				
Régimen Especial (RE)	1.443,54 €	1.645,47 €	+201,93 €	~13,99%
Régimen General (RG)	1.845,94 €	2.104,08 €	+258,14 €	~13,98%
Régimen Tasado (RT)	2.076,69 €	2.367,48 €	+290,79 €	~14,00%
GRUPO B (ej: Barbastro, Cuarte...)				
Régimen Especial (RE)	1.323,24 €	1.508,34 €	+185,10 €	~13,99%
Régimen General (RG)	1.792,82 €	2.043,53 €	+250,71 €	~13,98%
Régimen Tasado (RT)	2.016,92 €	2.299,36 €	+282,44 €	~14,00%
GRUPO C (ej: Fraga, Tarazona...)				
Régimen Especial (RE)	1.263,09 €	1.439,78 €	+176,69 €	~13,99%
Régimen General (RG)	1.660,02 €	1.892,16 €	+232,14 €	~13,98%
Régimen Tasado (RT)	1.867,52 €	2.129,03 €	+261,51 €	~14,00%

precio máximo en segundas y ulteriores transmisiones de viviendas protegidas será el de las viviendas protegidas de nueva construcción para venta de la misma tipología en la fecha de transmisión".

Tampoco el precio de los arrendamientos es anejo a la Orden de 3 de abril. La norma es especialmente cautelosa para evitar un impacto social inmediato en los inquilinos actuales. Según el artículo 3, las viviendas ya calificadas (provisional o definitivamente) a la fecha de publicación mantienen su régimen de rentas. Esta ultraactividad del régimen anterior se aplica incluso a los nuevos contratos que se celebren sobre esas mismas viviendas tras la publicación de la Orden.

III. LA REGULACIÓN DE LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO

En este apartado vamos a exponer la regulación de las unidades mínimas de cultivo que, en el período comprendido entre febrero de 2023 y mayo de 2025, ha experimentado una evolución vertiginosa que contrasta con el inmovilismo propio de esta materia ordenada hasta el año 2023 por la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1958.

La conexión de esta institución con la legislación urbanística de Aragón es tal que el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (en adelante, TRLUA´2014), hace varias llamadas a esta figura. Así, son de destacar las previsiones de los artículos 28.3, sobre las facultades de uso, disfrute y disposición del suelo no urbanizable; artículo 241, sobre el concepto de parcelación rústica, y la disposición adicional segunda.

1. La Ley 2/2025, de 15 de mayo, de modificación de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón, en lo que se refiere a las unidades mínimas de cultivo, BOA núm. 95, de 21 de mayo

La Ley 2/2025, de 15 de mayo, modifica, entre otras cuestiones propias del Derecho Agrario, el artículo 25 de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, para volver al régimen tradicional de las unidades mínimas de cultivo y que ésta última ley había alterado. La nueva redacción de este artículo 25 dice así:

"*Artículo 25. Unidades mínimas de cultivo.*

1. La extensión de las unidades mínimas de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, comarcas o zonas agrarias de la Comu-

nidad Autónoma se establecerá mediante orden del departamento competente en materia de agricultura atendiendo a las condiciones agronómicas y a las características socioeconómicas de la agricultura en los diferentes territorios.

2. En el caso de división o segregación de fincas comprendidas en zonas de concentración parcelaria declaradas por decreto para las que no se hayan fijado unidades mínimas de cultivo la extensión mínima de dichas unidades será, como norma general, de cinco hectáreas para secano y dos hectáreas para regadío, sin perjuicio de las unidades mínimas de cultivo específicas a aplicar en las zonas concentración parcelaria conforme establezcan los correspondientes decretos de declaración.

3. La validez y eficacia de la división, los efectos de la infracción de la prohibición de indivisión y sus excepciones se regirán por lo dispuesto en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias».

La remisión a la colaboración reglamentaria es una tónica en esta institución. La disposición adicional segunda del TRLUA´2014 así lo autoriza: "*A los efectos prevenidos en el artículo 28.3 de esta Ley, se aplicarán las unidades mínimas de cultivo que fije la Comunidad Autónoma de Aragón, y en su defecto, las determinadas en la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1958*".

El cambio producido en el mes de mayo de 2025 es copernicano, pues la Ley 6/2023, de 23 de febrero, rompió con la tradición existente hasta ese momento y optó por fijar de forma uniforme para todo el territorio autonómico una unidad mínima de cultivo para regadío y otra para secano. Este precepto estableció la unidad mínima de cultivo de 10 hectáreas para secano y 5 hectáreas para regadío, sin que el legislador tuviera en cuenta las particularidades de cada municipio, zona o comarca dentro de la Comunidad; siendo un umbral elevado. La redacción original de la norma decía así:

"Artículo 25. Unidades mínimas de cultivo.

1. A los efectos de esta ley, la extensión de las unidades mínimas de cultivo se establece, como norma general para todo el territorio de la Comunidad Autónoma, en 10 hectáreas para secano y 5 hectáreas para regadíos, excepto en regadíos tradicionales de riego por gravedad, en los que se reduce a 2 hectáreas. No obstante, en cada zona de concentración parcelaria que se ejecute podrán determinarse otras superficies diferentes, tal y como se establece en el apartado 3 del artículo 28.

2. La división o segregación de una finca rústica solo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

3. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de una finca, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior.

4. La partición de herencia se realizará teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 1, aun en contra de lo dispuesto por el testador, aplicando las reglas contenidas en el Código Civil sobre las cosas indivisibles por naturaleza o por ley y sobre la adjudicación de las mismas a falta de voluntad expresa del testador o de convenio entre los herederos.

5. En cuanto a excepciones, se estará a lo dispuesto en la legislación sobre la materia y, en todo caso, podrá autorizarse la división cuando fuera necesaria por razón del cumplimiento de medidas contenidas en autorizaciones ambientales".

Por su importancia, la Ley 2/2025 prevé un régimen transitorio para las unidades mínimas de cultivo, disposición transitoria única, que dice así: "*Hasta que se apruebe la orden señalada en el artículo 25 de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, en la redacción dada por la presente ley, la extensión de las unidades mínimas de cultivo se determinará en los distintos términos municipales de cada una de las tres provincias aragonesas conforme a la normativa vigente con anterioridad al día 2 de abril de 2023, fecha de entrada en vigor de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, sin perjuicio del régimen especial de unidades mínimas de cultivo que sea de aplicación específica a las fincas comprendidas en las zonas de concentración parcelaria, incluidas las establecidas por los decretos comprendidos en la letra e) del apartado 1*".

Hasta el momento de la aprobación de Ley 6/2023, era de aplicación la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1958, que quedó desplazada.

2. La Orden AGA/523/ 2025, de 21 de mayo, por la que se aprueba la extensión de las unidades mínimas de cultivo para el secano y el regadío en los distintos municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón, BOA núm. 96, de 22 de mayo

Esta Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación sigue la técnica empleada por la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1958, de dividir el territorio en zonas por provincias, municipios y grupos.

La norma aragonesa actualiza la relación de términos municipales. Se nos dice que el número total de municipios en Aragón asciende en la actualidad a

731: 202 en la provincia de Huesca, 236 en la provincia de Teruel y 293 en la provincia de Zaragoza.

Se establece así la extensión de las unidades mínimas de cultivo para la Comunidad Autónoma de Aragón de manera diferenciada por provincias y términos municipales. A tales efectos, se determinan tres grupos de unidades mínimas de cultivo con la siguiente extensión:

1.- Grupo primero: secano, 5 hectáreas; regadío, 2 hectáreas.

2.- Grupo segundo: secano, 4 hectáreas; regadío, 1,5 hectáreas.

3.- Grupo tercero: secano, 3 hectáreas; regadío, 1 hectárea.

Como norma general, al grupo primero se incorporan todos los municipios en los que se ha realizado o se está realizando la concentración parcelaria con la finalidad de homogeneizar así el criterio para determinar la unidad mínima de cultivo resultante de los procedimientos de concentración parcelaria.

Con esta Orden se vuelve al casuismo propio de esta materia en los términos previstos en la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que define en su artículo 3.1 h) la unidad mínima de cultivo como la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de cada zona.

IV. JURISPRUDENCIA

No se pretende hacer una relación exhaustiva de los pronunciamientos que en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio hayan dictado los Tribunales de lo contencioso-administrativo radicados en Aragón, sino, únicamente, dar cuenta de algunos que trascienden el caso concreto resuelto.

Un primer bloque temático se centra en la ordenación que la normativa urbanística municipal puede hacer de las viviendas de uso turístico. Un segundo bloque, en la desclasificación del suelo. Un tercero, sobre algunas cuestiones muy concretas de la disciplina urbanística. Un cuarto referido al valor catastral máximo del suelo destinado a la construcción de vivienda protegida. Y, finalmente, un quinto apartado acerca de la regulación de las plantas fotovoltaicas en la normativa urbanística.

1. Las viviendas de uso turístico y su relación con el Plan General de Ordenación Urbana. En especial, el caso del municipio de Jaca

A. Jaca

Las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 2 de mayo, 8 de mayo y 22 de mayo de 2025, resuelven sendos recursos de apelación interpuestos contra decisiones del Tribunal de Instancia de Huesca, Sección de lo Contencioso-Administrativo, que, inicialmente, habían dado la razón al Ayuntamiento de Jaca en su pretensión de ordenar el cese de actividades de vivienda de uso turístico (en adelante, VUT) por no contar con la autorización expresa de la comunidad de propietarios, basándose en el artículo 40.5.1 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Jaca. Las resoluciones en cita completa son:

1. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 181/2025, de 22 de mayo de 2025 (Sección Primera), Roj: STSJ AR 845/2025 - Id Cendoj: 50297330012025100163, recurso de apelación 519/2023. Ponente: Sr. Carbonero.

2. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 159/2025, de 8 de mayo de 2025 (Sección Primera), Roj: STSJ AR 743/2025 - Id Cendoj: 50297330012025100133, recurso de apelación 339/2024. Ponente: Sr. Albar.

3. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 147/2025, de 2 de mayo de 2025 (Sección Primera), Roj: STSJ AR 713/2025 - Id Cendoj: 50297330012025100128, recurso de apelación 327/2024. Ponente: Sr. Albar.

El núcleo sustantivo de la controversia reside en si el uso de "*hospedaje*" definido en el PGOU de Jaca incluye a las Viviendas de Uso Turístico. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón (TSJA) mantiene una postura única: las VUT no son "*establecimientos de hospedaje*" en el sentido tradicional y, por tanto, no se les puede aplicar de forma automática la exigencia de autorización de la comunidad de propietarios que el Plan prevé para hoteles o pensiones. Son viviendas y nunca pierden su naturaleza de origen por estar cedidas temporalmente como alojamientos turísticos.

En la Sentencia núm. 181/2025, de 22 de mayo de 2025, la Sala razona como sigue: "…*el análisis del complejo régimen normativo público-privado que confluye en la regulación de este tipo de viviendas, expuesto en el fundamento anterior, nos permite concluir que nos encontramos ante un alquiler vacacional o turístico, pero que sigue siendo alquiler -o arrendamiento- de una vivienda, que también*

sigue siéndolo, con independencia del destino lucrativo al que se adscribe y que, descendiendo a lo concreto, por lo que se refiere al Planeamiento de Jaca, no está debidamente clarificado que el uso sea muy distinto al residencial, respecto del hostelero -como variante del uso industrial o equipamiento-, máxime teniendo en cuenta la referencia de este uso a edificios destinados a tales fines, de hospedaje y hosteleros complementarios".

El Tribunal critica lo que denomina una "aplicación forzada" de la normativa urbanística municipal a una realidad (la de las VUT) que tiene su propio encaje en la normativa sectorial turística de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Las tres sentencias coinciden en que, si bien los Ayuntamientos tienen competencias para regular usos urbanísticos, dicha intervención debe estar motivada por razones imperiosas de interés general y respetar los principios de necesidad y proporcionalidad (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior o "Directiva Bolkestein", y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado). La Sala considera que supeditar una autorización administrativa a una decisión privada (la de la comunidad de propietarios) supone una dejación de funciones por parte del poder público. Así se expresa la Sentencia núm. 147/2025, de 2 de mayo de 2025: "*Una cosa es autorizar un uso o una actividad, sin perjuicio de derechos de terceros -en este caso de la limitación por la comunidad de propietarios al ejercicio de la actividad- y otra diferente, y a nuestro entender no amparada por normativa alguna, hacer depender la autorización pública del ejercicio de una actividad, de una decisión privada de terceros, como sería supeditar la licencia -diferida mediante comprobación en casos como éste de declaración responsable o mera comunicación- a la autorización de la comunidad de propietarios. Una cosa es que la comunidad de propietarios no deje ejercer una actividad en su inmueble y otra que, administrativamente, no sea por ello posible*".

En definitiva, las tres sentencias forman un cuerpo doctrinal coherente que establece que la decisión del Ayuntamiento no depende de la postura o posición de la comunidad de propietarios ni de algunos vecinos en concreto. Su decisión deber ser objetiva y orientada al interés general. Y no son las únicas sobre el particular, pues en los tres pronunciamientos se refieren estos antecedentes del Tribunal Superior de Justicia de Aragón: Sentencia 349/2022 de 1 de septiembre, rec. 76/2021; Sentencia 350/2022, rec. 179/2022; Sentencia 30/2022, rec. 746/2021; Sentencia 358/2022 de 30 de septiembre, rec. 560/2021; Sentencia 384/2022, de 31 de octubre, rec. 740/2021; y Sentencia 227/2024 de 10 de junio, rec. 493/2023.

El estado actual de la controversia ha evolucionado, pues el Ayuntamiento de Jaca tramitó en el año 2023, la Modificación Puntual Núm. 26, que tuvo por objeto alterar el artículo 40.5.1 del PGOU, para imponer condiciones estrictas para la implantación de VUT en edificios en régimen de propiedad horizontal. Y el artículo 27 del PGOU exige la presentación de una comunicación previa ante el Ayuntamiento justificando el cumplimiento de esta regulación.

Este cambio de régimen urbanístico dio origen a un conflicto resuelto por la Resolución de 28 de noviembre de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, dictada ante un caso en el que el Registrador calificó negativamente el arrendamiento de corta duración que el interesado pretendía registrar al amparo del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, que adapta el ordenamiento español al Reglamento (UE) 2024/1028. Este real decreto crea un Registro Único de Arrendamientos, ligado al Registro de la Propiedad y al de Bienes Muebles, como procedimiento exclusivo para registrar los arrendamientos de corta duración. Las finalidades pueden abarcar, entre otras, usos vacacionales, turísticos, laborales, académicos o médicos.

Sobre el alcance de la competencia del registrador, la Dirección General señala literalmente: "*no puede sino reafirmarse la competencia del registrador para calificar si el arrendamiento de corta duración turístico cumple con los requisitos exigidos por la legislación urbanística y sectorial aplicable para la asignación del número de registro único de alquiler que habilitará su comercialización mediante plataformas en línea*".

La Dirección General subraya que el artículo 15 del Decreto 1/2023, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, que aprueba el reglamento de las viviendas de uso turístico, exige al titular declarar la compatibilidad del uso con el planeamiento urbanístico municipal.

B. Canfranc

En esta misma materia de viviendas de uso turístico, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 191/2025, de 30 de mayo. recurso de apelación 362/2024, STSJ AR 912/2025 - Id Cendoj:50297330012025100170, resuelve un caso de denegación por la Comunidad Autónoma de Aragón de la inscripción en el Registro de Turismo y la prohibición de actividad como vivienda de Uso Turístico, por no haberse acreditado la compatibilidad de uso con el planeamiento urbanístico del municipio de Canfranc. La Sala de Zaragoza consideró acreditada la compatibilidad urbanística, anulando la decisión administrativa y confirmando la decisión del Tribunal de Instancia de Huesca que declaró el derecho de los actores a obtener la inscripción solicita.

2. La desclasificación del suelo

En este bloque temático vamos a dar cuenta de dos pronunciamientos: la Sentencia 307/2025, de 4 de septiembre, Procedimiento Ordinario 207/2022, interpuesto contra el Acuerdo del Pleno de 29 de septiembre de 2021 del Ayuntamiento de Valderrobres; y la Sentencia núm. 31/2026, de 21 de enero, Procedimiento Ordinario 74/2023, interpuesto contra sendos Acuerdos del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza que mostraron su parecer favorable a la propuesta de desclasificación de los terrenos incluidos en el área de intervención F-63-5 como suelo urbano no consolidado para clasificarlos como suelo no urbanizable.

A. Valderrobres

La Sentencia núm. 307/2025, de 4 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Primera, desestima el recurso contencioso-administrativo, procedimiento ordinario 207/2022, interpuesto contra el Acuerdo del Pleno de 29 de septiembre de 2021 del Ayuntamiento de Valderrobles, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto frente al Acuerdo del Pleno del mismo Ayuntamiento de 10 de junio de 2021, por el que se suspendió la tramitación del expediente administrativo de aprobación del Plan Parcial del Sector SR9 del Plan General de Ordenación Urbana.

Esta sentencia es relevante porque analiza una cuestión no prevista en la normativa urbanística cual es la suspensión de la tramitación de un planeamiento de segundo grado o de desarrollo, en el caso de autos Plan Parcial, como consecuencia de un cambio de criterio del Ayuntamiento sobre la clasificación del suelo.

La Sala circunscribe el debate así: "… *la cuestión litigiosa se centra, de nuevo, en la definición del límite o de los límites del derecho al trámite en supuestos de presentación de proyectos de plan parcial de iniciativa particular, cuestión en absoluto novedosa en la Jurisprudencia precisamente.*

Si el derecho al trámite habitualmente, se aborda por referencia a un Plan General de Ordenación Urbana en vigor, que el plan parcial pretende desarrollar, en el presente supuesto, se trata de determinar si el derecho al trámite debe preservarse aun en un supuesto en que el Planificador, la Administración titular de la potestad de planeamiento, ha decidido modificar el Plan General de Ordenación Urbana, precisamente para afectar a la calificación del sector que el particular pretende desarrollar mediante el Plan Parcial que presenta y pretende impulsar".

Y sigue diciendo la Sala: "*Y parece lógico que si se encuentra en marcha una iniciativa del Ayuntamiento de modificación del Plan General que pueda afectar a la calificación de los suelos objeto de desarrollo en el Plan Parcial de iniciativa particular presentado, tal modificación pueda afectar, en su caso, a dicho Plan, razón por la que se opta por la paralización del procedimiento de aprobación del Plan Parcial, que no es denegación de aprobación inicial*".

La decisión final del Tribunal es la de desestimar el recurso, pues: "*En definitiva, el ejercicio de la potestad de planeamiento mediante una modificación del Plan General, para que lo que antes era urbanizable, y objeto de un eventual Plan Parcial que se ve suspendido en su tramitación, deje de serlo y pase a ser no urbanizable con la correspondiente protección, necesariamente ha de tener su impacto en el Plan Parcial de iniciativa particular presentado, pues, de consolidarse la modificación, haría inviable el Plan Parcial. Cuando menos parece razonable la suspensión del procedimiento que ahora se impugna*".

En la legislación urbanística está consolidada la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias o autorizaciones de naturaleza urbanística como consecuencia de la aprobación inicial, o incluso en un trámite anterior, de un instrumento de planeamiento, ya sea de primer grado o de segundo grado. Son los artículos 77 y 78 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

La Sentencia comentada de 4 de septiembre de 2025, aunque no lo diga, continúa la línea marcada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2011 (rec. cas. 2789/2007), que analiza un supuesto de denegación de la tramitación de un Plan Parcial por encontrarse en procedimiento una modificación del Plan General que altera sus determinaciones, señalando (FJ 9º): "*… En fin, y en todo caso, esta Sala respecto del derecho al trámite viene declarando que no tiene el carácter ilimitado que parece atribuirle la parte recurrente. De modo que está sujeto a las previsiones legales que resulten de aplicación, como acontece en este caso con la suspensión cuando está en tramitación una modificación del plan general, que supone un cambio en la ordenación al que se refiere el plan parcial, que ha sido justificada y fundada en los artículos de tanta cita de la Ley de urbanismo catalana. Sin que pueda extenderse, por tanto, a las actuaciones y proyectos, llevados a cabo antes de la suspensión de la tramitación de los instrumentos de ordenación, que fueron considerados inconsistentes, por incompletos e insuficientes, y cuya legalidad no fue cuestionada. Sobre los límites del derecho al trámite puede, no obstante, consultarse nuestras Sentencias de esta Sala de 14 de octubre de 2010 (recurso de casación n.º 4673/2006), 25 de mayo de 2010 (recurso de casación n.º 3669/2006),*

11 de mayo de 2007 (recurso de casación 7007/03) y 29 de noviembre de 2006 (recurso de casación 1980/03)".

En definitiva, la ausencia de aprobación del Plan Parcial del Sector de Suelo Urbanizable SR-9, tras la paralización de su tramitación, fue el resultado de la decisión municipal de iniciar un procedimiento de modificación del PGOU para desclasificar el sector o para modificar su delimitación ajustando todos los parámetros urbanísticos a la nueva delimitación y superficie. Y la modificación del plan general para clasificar como suelo no urbanizable lo que era suelo urbanizable delimitado residencial fue aprobada con carácter definitivo por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

B. Zaragoza

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 31/2026, de 21 de enero, de la Sala de lo Contencioso, Sección Primera, inadmite el recurso contencioso-administrativo, Procedimiento Ordinario 74/2023, interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 12 de diciembre de 2022, que confirmó en vía de recurso de reposición el Acuerdo del mismo órgano de fecha 17 de febrero de 2020, por el cual mostraba su parecer favorable a la propuesta sobre la procedencia de acoger la sugerencia del Servicio de Seguridad y Protección Civil de la Dirección General de Interior del Gobierno de Aragón de desclasificación de los terrenos incluidos en el área de intervención F-63-5 como suelo urbano no consolidado para clasificarlos como suelo no urbanizable.

Esta sentencia resuelve un caso singular de inactividad administrativa municipal que, lejos de ser penalizada por el pronunciamiento judicial, se premia o refuerza.

En efecto, en vísperas del confinamiento como consecuencia de la pandemia del Covid´25, el órgano municipal adoptó el criterio de desclasificar un suelo urbano no consolidado de uso residencial para reclasificarlo a suelo no urbanizable. Este acuerdo se adoptó en la fase de tramitación administrativa de la Modificación Aislada Núm. Uno del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) que ordena el ámbito.

El acuerdo del Consejo de Gerencia no fue ejecutado. El Ayuntamiento ni modificó el Plan General para desclasificar el suelo ni denegó la aprobación definitiva de la modificación puntual del PERI.

La Junta de Compensación del ámbito afectado impugnó la decisión municipal por considerar que imposibilitaba la tramitación subsiguiente del PERI y el debate procesal se circunscribió al fondo de la controversia. Sin embargo, la Sala entendió que:

"Lo único que ha hecho el acuerdo recurrido es dar el impulso inicial para la modificación del Plan Especial, pero con evidencia, no es la modificación del Plan Especial.

Por tanto, estamos ante un acto de trámite de los dispuesto en el art. 25 de la LRJCA, acto que ni decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, pues la modificación del Plan solo puede llevarla a efecto el Pleno municipal.

Procede por tanto la inadmisión del recurso de conformidad a lo dispuesto en el art. 69.c) de la LRJCA".

Tenemos constancia de que el Ayuntamiento de Zaragoza ha expuesto a información pública el Acuerdo adoptado por el Pleno municipal en su sesión de 28 de mayo, por el que se aprueba con carácter inicial la Modificación Aislada número 21 del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana, cuyo objeto fundamental es la desclasificación del Área de Intervención F-63/5 de suelo urbano consolidado a suelo no urbanizable especial (BOP de Zaragoza de 12 de junio de 2026).

3. Restablecimiento de la legalidad urbanística

Damos cuenta en este bloque de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 317/2025, de 6 de septiembre, recurso de apelación 476/2024, interpuesto contra la Resolución del Ayuntamiento de Zaragoza, sobre ejecución forzosa de una orden de restablecimiento de la legalidad urbanística, con revocación de la sentencia de instancia que declaró la inadmisión del recurso. Y la Sentencia del mismo órgano judicial núm. 309/2025, de 22 de septiembre, recurso de apelación 396/2024, interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia de primera instancia que estimó el recurso contencioso-administrativo y anuló la resolución municipal que ordenó el restablecimiento de la legalidad urbanística.

A. Sobre el plazo de seis años previsto en el artículo 269.3 del TRLUA´2014

La Sentencia núm. 317/2025, de 6 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso -administrativo, Sección Primera, aplica el plazo de seis años previsto en el artículo 269.3 del TRLUA´2014, plazo que califica de prescripción.

B. Sobre la prescripción de las infracciones urbanísticas

La Sentencia núm. 309/2025, de 22 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Primera, interpreta el artículo 284 del TRLUA´2014 que regula la prescripción de las infracciones urbanísticas:

La Administración defendía que por "*signos externos que permitan conocer los hechos*", debe entenderse los que se ven desde el exterior; desde la calle o viario abierto al tránsito general.

La Sala dice que no, dando al precepto una hermeneútica coherente: "*La interpretación que postula la administración, que el cómputo es en todo caso desde que hay un signo externo que permita incoar el correspondiente procedimiento, se destruiría todo el fundamento de la prescripción, que no es la justicia sino la seguridad jurídica, que se vería enormemente dañada pues podrían haber pasado veinte años y cuatro propietarios cuando se descubriese una obra ilegal, y, según ese criterio, habría de procederse al restablecimiento de la legalidad, lo cual, tratándose de domicilios privados, en los que es difícil que pueda haber un signo externo cuando se trata de obras interiores -en este caso el derribo del tabique interno de separación de la galería y el interior, simultáneo o posterior al cierre de la galería- convertiría en prácticamente imprescriptibles tales hechos. De hecho, la regla más habitual, en la prescripción por delitos e infracciones, y lo mismo sería aplicable a la actividad gravosa de ordenar el restablecimiento de la legalidad, es el momento del hecho. Otra cosa es que, lógicamente, frente a la evidencia que ha permitido actuar, que se constituye en presunción iuris tantum, deba ser el interesado el que, como ha hecho en el caso concreto, con múltiple material gráfico, deba probar que la fecha de comisión de la infracción fue anterior.*

Por otro lado, si vemos la denuncia, se dice que "desde la calle los agentes también observan como ya no existe puerta de acceso a la terraza como en el resto de inmuebles, siendo el acceso totalmente diáfano desde el salón, por lo que se ha derribado un tabique". Por tanto, parece claro que los signos de derribo del tabique podían haber sido apreciados desde la calle desde el mismo momento en que, años antes, se había llevado a cabo".

4. Valor catastral del suelo destinado a la construcción de vivienda protegida

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 275/2025, de 26 de mayo, Sección Segunda, Procedimiento Ordinario 667/2019, (Roj: STSJ AR 931:2025 · ECLI: ES:TSJAR:2025:931), aborda la compleja interrelación entre la valoración catastral, el valor de mercado y las limitaciones administrativas de precios en las Viviendas de Protección Oficial (VPO).

La sentencia resuelve una controversia relativa a la determinación del valor catastral de bienes inmuebles sujetos a un régimen de protección pública. El núcleo del debate jurídico se centra en si la metodología catastral debe plegarse es-

trictamente a los precios máximos de venta fijados por la normativa de vivienda o si, por el contrario, goza de una autonomía técnica y normativa propia, siempre que no supere el valor de mercado.

Un aspecto fundamental de la sentencia es cómo define el "valor de mercado" para bienes con precio limitado administrativamente. El Tribunal establece que, en estos casos, el valor de mercado se identifica con el precio máximo de transacción permitido por la administración. Sobre este valor, debe aplicarse el coeficiente de referencia al mercado (RM) previsto en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI).

La sentencia se apoya en la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de julio de 2023 (rec. 5535/2019), que expone las características del procedimiento reglado para la determinación del valor catastral. El valor catastral no es un cálculo discrecional, sino el resultado de aplicar la normativa catastral y la ponencia de valores aprobada. El procedimiento de determinación del valor catastral tiene naturaleza tributaria tienen naturaleza tributaria, lo que limita la aplicación supletoria de otras normas, como dice el artículo 12.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004 (TRLCI): "*Los procedimientos a que se refiere el artículo anterior tendrán naturaleza tributaria y se regirán por lo dispuesto en esta ley, siendo de aplicación supletoria las disposiciones de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como sus disposiciones de desarrollo*".

Uno de los puntos críticos de la sentencia es la distinción entre las normas de política de vivienda y las normas de valoración catastral. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón aclara que no se pueden trasladar automáticamente los coeficientes o criterios de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida al ámbito catastral: "*No cabe por tanto la aplicación de unos coeficientes que normas de política de vivienda protegida prevén respecto de la calificación de las mismas como tal, la ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, se dicta con objeto de regular la política pública de vivienda en Aragon, pero como señala el Tribunal Supremo, el valor catastral se determina aplicando el RDL 1/2004...*".

La Sala de Zaragoza analiza específicamente el impacto del Decreto 60/2009, de 14 de abril, que regula el Plan Aragonés de Vivienda. Esta norma establece un límite vinculante para el valor de repercusión del suelo en las actuaciones protegidas, el cual no puede superar el 20% del precio máximo de venta por metro cuadrado.

El Tribunal analiza si el valor catastral del suelo respeta este límite: "*...normas vinculantes que determinan que el valor máximo de repercusión del suelo en las*

actuaciones protegidas de Aragón no puede exceder del 20% del producto inmobiliario, de acuerdo con lo señalado en el artículo 5 del Decreto 60/2009, y aquí pese a que el precio administrativo máximo de enajenación del suelo aplicando la normativa sobre vivienda protegida oscila entre 24.064 euros el menor y de 30.628 el mayor, y aplicando al precio limitado administrativamente el coeficiente de referencia al mercado (RM), el valor catastral del suelo no podría superar los valores entre 12.032, 24 y 15.314, 02 euros...".

Este razonamiento es esencial porque confirma que, aunque la valoración catastral es autónoma, tiene un límite infranqueable: el valor catastral resultante (tras aplicar el coeficiente RM) no puede superar el valor de mercado, el cual está limitado por el precio máximo administrativo.

En definitiva, aunque la valoración catastral debe realizarse conforme a su propia ley específica y a las ponencias de valores, el precio máximo administrativo de la VPO actúa como el valor de mercado real a efectos de aplicar el límite del Artículo 23.2 del TRLCI (el valor catastral no puede superar el de mercado).

5. La regulación de las plantas fotovoltaicas por el Plan General de Ordenación Urbana. Sabiñánigo

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso -Administrativo, Sección Primera, núm. 51/2025, de 6 de febrero, recurso ordinario PO 297/2023, Roj: STSJ AR 191/2025 - ECLI:ES:TSJAR:2025:191, resuelve el recurso interpuesto por varias sociedades mercantiles promotoras de plantas de producción de energía renovable contra el Acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca, que aprobó definitivamente la Modificación Aislada n.º 27 del PGOU de Sabiñánigo. Esta modificación introdujo el artículo 233 bis, el cual regula de forma pormenorizada las condiciones de implantación de instalaciones fotovoltaicas en Suelo No Urbanizable (SNU), estableciendo restricciones de distancias, ubicación y características técnicas de integración paisajística.

Las recurrentes alegaban, entre otros motivos, que el Ayuntamiento carecía de competencia para regular una actividad industrial y energética, incurriendo en una invasión de competencias estatales y autonómicas.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón rechaza de forma clara los argumentos de las recurrentes. En el Fundamento de Derecho Sexto, el Tribunal fundamenta la plena legitimidad del municipio para ordenar estos usos basándose en la distinción entre la regulación técnica de la energía (competencia sectorial) y la ordenación de los usos del suelo (competencia urbanística). Y dice así: "*En primer lugar, la regulación establecida es puramente urbanística, según se ve de la re-*

seña textual de la misma, estableciéndose límites, distancias, normas sobre superficies máximas no totales del conjunto de cada parque sino de agrupaciones de placas, la existencia de pasillos, la ubicación en zonas de poco impacto visual, etc. Sin embargo, no se ha introducido ninguna norma de tipo técnico relativa a la producción energética, como ocurrió, por ejemplo, con una Ordenanza de Telecomunicaciones del Ayuntamiento de Zaragoza que pretendió establecer condiciones técnicas para las mismas, además de imponer otras condiciones, éstas sí, puramente urbanísticas".

El Tribunal profundiza en la capacidad del planificador municipal para evitar que la proliferación desordenada de una actividad acabe perjudicando otros valores territoriales o económicos (como el turismo): "*Pues bien, es evidente que, desde el punto de vista urbanístico, un ayuntamiento puede regular dentro de tales parámetros, insistimos, la implantación de actividades, evitando que produzcan efectos negativos de tipo paisajístico, medioambiental, económico, etc., o simplemente buscando que unas actividades que en un momento puedan proliferar acaben expulsando a otras. Por ejemplo, poniendo normas urbanísticamente restrictivas a actividades como industria pesada, que pueden producir efectos medioambientales, paisajísticos, o de expulsión del turismo*".

Finalmente, el Tribunal aclara que la competencia en materia de energía no impide la intervención municipal siempre que esta se limite a la esfera urbanística, citando por analogía la doctrina sobre viviendas de uso turístico: "*En cuanto a la competencia en materia de energía, obviamente no la tiene, como ya dijimos, pero es que no estableció ninguna exigencia técnica sino que actuó en lo que le corresponde, la competencia urbanística, cuestión sobre la que se ha pronunciado en materia de ordenación de vivienda turística, STs 19-11-2020 26-1-2021 y 31-1-2023, que consideran que el derecho a la vivienda digna y adecuada y el deber de evitar el deterioro de entorno humano habilitan para una intervención municipal, obviamente sin entrometerse en la competencia turística autonómica*".

La sentencia también confirma que, aunque una modificación de este calado podría haber requerido una Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria, el hecho de que el órgano ambiental competente (Instituto Aragonés de Gestión Ambiental) validara la evaluación simplificada y que la finalidad de la norma sea restrictiva (y por tanto, de impacto ambiental positivo o nulo al limitar la actividad), hace que no proceda la nulidad por este motivo formal.

Finalmente, el Tribunal valida que el Ayuntamiento de Sabiñánigo identifique el paisaje como un "*recurso principal del sector turístico*" a proteger y que, por tanto, tenga la potestad de encauzar lo que denomina un "desarrollo desordenado e hipertrofiado" de parques fotovoltaicos que podría desvirtuar la estructura del Suelo No Urbanizable Genérico.

Contra este pronunciamiento está pendiente un recurso de casación. El Tribunal Supremo admitió a trámite el recurso de casación n.º 5815/2025, contra la Sentencia n.º 51/2025 de fecha 6 de febrero, declarado en su Auto de 3 de diciembre, que "*la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar el alcance del título competencial de los municipios en materia urbanística con relación a las instalaciones de producción de energías renovables y, en concreto, determinar si el régimen de usos del suelo establecido en el planeamiento municipal puede establecer condiciones para la autorización de la actividad así como para determinar la ubicación de instalaciones de producción de energías renovables*".

Este pronunciamiento del que damos cuenta no es aislado, sino que va precedido de lo resuelto por la Sentencia núm. 389/2024, de 28 de noviembre, dictada en el Procedimiento Ordinario 225/2023, y por la Sentencia núm. 15/2025, de 7 de enero, dictada en el Procedimiento Ordinario 226/2023. contra el mismo acto administrativo: el Acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca, de 26 de abril de 2023, que aprobó definitivamente la Modificación Aislada n.º 27 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Sabiñánigo.

Por Auto del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2026, se ha admitido a trámite el recurso de casación n.º 1449/2026 contra la Sentencia de 28 de noviembre. El Tribunal Supremo identifica que es necesario fijar doctrina sobre si el momento en que se inicia el procedimiento ambiental afecta a la validez de todo el plan urbanístico. El Tribunal Supremo define la cuestión de la siguiente manera: "2.º)*Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial relativa a la inserción del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento; determinando si la iniciación del procedimiento ambiental con posterioridad a la aprobación inicial del plan urbanístico, aun cuando se contuviera ya en el expediente de la modificación del plan sometido a información pública el correspondiente estudio ambiental, es un vicio que debe determinar en todo caso la nulidad de dicho plan*". El subrayado es propio[4].

4 También la Sentencia de 7 de enero de 2025, está pendiente del recurso de casación n.º 2995/2025, siendo la cuestión que se consideró que tenía interés casacional la misma que la cuestión de fondo que subyace en el recurso interpuesto contra la Sentencia de 6 de febrero (Auto de 3 de diciembre de 2025); la posible invasión por los municipios de competencias en materia de energía.

V. CONCLUSIONES

La ordenación del territorio en Aragón ha trascendido su función meramente reguladora para consolidarse como un motor de desarrollo económico a través de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón. Estas figuras, de competencia autonómica, permiten la ejecución de actuaciones estratégicas con una agilidad superior al planeamiento urbanístico tradicional, integrando determinaciones propias de la gestión urbanística y de la edificación en un solo instrumento. Esta capacidad de integración es lo que permite al Gobierno de Aragón impulsar proyectos de gran envergadura que, de otro modo, se verían obstaculizados por la fragmentación administrativa.

Durante el ejercicio 2025, se han consolidado proyectos de relevancia internacional que sitúan a Aragón en una posición de liderazgo en gestión territorial. El uso de los PIGA demuestra una voluntad política de utilizar la potestad de ordenación territorial para favorecer la competitividad económica, asegurando que las grandes inversiones encuentren un marco jurídico estable y adaptado a sus necesidades técnicas y temporales. La asignatura pendiente sigue siendo la coordinación con el urbanismo local que queda desplazado a un segundo plano.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Calvo Miranda, José Luis (2010): «El sector agrario», en Bermejo Vera y López Ramón (ed.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*. 1.ª ed. Pamplona: Thomson-Civitas.

Esteras, Juan Luis y Sánchez Vicente, Elena, «El régimen de las unidades mínimas de cultivo y la entrada en vigor del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio», en el vol. col. *Actas del Congreso español de Derecho Agrario y ordenación rural* (Zaragoza, 4 y 5 de diciembre de 2008), Zaragoza, Kronos, 1999.

García-Álvarez García, Gerardo, «La prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa y tendencias actuales», Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 29, 2007.

López Ramón, Fernando, "Agricultura", en Martín-Retortillo Baquer, S. (dir.), *Derecho Administrativo Económico*, Vol. II, Madrid, La Ley, 1991.

Pemán Gavín, Ignacio (2010): «Ordenación del territorio», en Bermejo Vera y López Ramón (ed.), Tratado de Derecho Público Aragonés. 1.ª ed. Pamplona: Thomson-Civitas.

Tejedor Bielsa, Julio (2010): «Urbanismo»; «Vivienda», en Bermejo Vera y López Ramón (ed.), Tratado de Derecho Público Aragonés. 1.ª ed. Pamplona: Thomson-Civitas.

Informe sobre medio ambiente en Aragón (2025-2026)

Darío Badules Iglesias
Profesor Permanente Laboral de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza
https://orcid.org/0000-0003-4907-5911

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO NORMATIVO NACIONAL. II. NOVEDADES NORMATIVAS EN ARAGÓN. 1. Normas con rango de Ley. 2. Normas reglamentarias y otras resoluciones. III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES. 1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo relacionada con Aragón. 2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO NORMATIVO NACIONAL

En este informe se presenta un análisis de las principales novedades normativas y jurisprudenciales en materia de medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Aragón durante los años 2025 y primer semestre de 2026, teniendo en cuenta el cambio de gobierno autonómico producido durante este primer semestre y que ha afectado a la producción legislativa. Debe tenerse en cuenta que este informe solo incluye las principales novedades autonómicas que deben ponerse en contexto con las producidas a nivel estatal y europeo y que condicionan de manera importante la actuación autonómica.

De hecho, y para la correcta contextualización del informe, debe señalarse que el Estado ha aprobado una serie de normas relativas al **fomento de la movilidad sostenible** en el contexto de las distintas crisis (climática y por los conflictos en diversas partes del mundo) que tienen como exponentes el Real Decreto-Ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, que aprobó ayudas al transporte público, incluido un abono único; así como el Real Decreto-Ley 5/2025, de 10 de junio, de

medidas de promoción del uso del transporte público colectivo por parte de la juventud para los viajes realizados en el periodo estival de 2025, el Real Decreto-Ley 17/2025, de 23 de diciembre, de medidas de promoción del uso del transporte público mediante la bonificación de abonos y títulos multiviaje; y el Real Decreto-Ley 9/2026, de 14 de abril, de medidas urgentes en materia de transporte; todos ellos, con distintas medidas que afectan a los entes locales.

Pueden reseñarse también, por su interés y aplicación en el ámbito autonómico y local, la **Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario**, que busca prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario en toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo final.

Pero si hay una norma de rango legal que en este periodo haya destacado ha sido la **Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible**. Esta Ley consagra la movilidad como un nuevo derecho de la ciudadanía que los poderes públicos están obligados a salvaguardar. Su fin es la reorientación hacia un modelo multimodal integrado, seguro, accesible, digitalizado y de bajas emisiones que permita avanzar en la descarbonización y en el logro de la neutralidad climática en el horizonte de 2050. Para articular este nuevo marco, se crea el Sistema General de Movilidad Sostenible como el instrumento de cooperación y colaboración transversal entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las ciudades autónomas y las entidades locales, respetando el reparto competencial vigente. Este sistema facilita la participación de los sectores productivos, el ámbito académico y la sociedad civil en la definición de las políticas públicas a través de diversos órganos. Entre ellos se constituye el Foro Territorial de Movilidad Sostenible para la gobernanza y cooperación interadministrativa, y el Consejo Superior de Movilidad Sostenible como el máximo órgano consultivo ministerial, articulado en secciones y abierto a múltiples colectivos sociales y al sector de la discapacidad. Asimismo, el sistema se apoya en dos herramientas clave: el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM), que es un instrumento digital para recopilar información estructurada de la oferta y la demanda, y el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), que tiene carácter vinculante para el Estado y marca las directrices e hitos en consumo energético y reducción de emisiones.

La ley pauta obligaciones específicas para la adopción de planes estratégicos sectoriales en diferentes escalas de la actividad pública. A nivel nacional, el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM) fija el marco plurianual de referencia con una vigencia máxima de diez años. En una escala intermedia, los grandes centros de actividad que cumplan ciertos criterios de afluencia o superficie deben aprobar un plan en dieciocho meses y nombrar

un gestor de movilidad. Por su parte, las empresas y las entidades pertenecientes al sector público con centros de trabajo de más de 200 personas trabajadoras o 100 por turno disponen de doce meses para implantar planes de movilidad sostenible al trabajo, los cuales deben ser negociados colectivamente e incluir medidas que racionalicen los desplazamientos, como el teletrabajo o el fomento del transporte colectivo.

Para corregir ineficiencias en el gasto público, se regula que la ejecución de inversiones en la Red de Carreteras del Estado, la Red Ferroviaria de Interés General, puertos y aeropuertos de competencia estatal se someta a una evaluación ex ante en dos etapas, compuestas por un análisis preliminar de rentabilidad socioambiental y un estudio posterior de rentabilidad económica, social, ambiental y financiera. Toda infraestructura evaluada que sea puesta en servicio deberá someterse obligatoriamente a una evaluación ex post transcurridos cinco años para comprobar las desviaciones del proyecto. Quedan excluidas de estas evaluaciones las obras vinculadas a la defensa nacional, la conservación, la seguridad vial y las integradas en el Documento de Regulación Aeroportuaria.

En el plano de la gestión ambiental y la innovación, las entidades públicas o privadas que comercialicen servicios de transporte o movilidad con origen o destino en España deben calcular las emisiones de gases de efecto invernadero de su actividad y facilitar la información de la huella de carbono a las personas usuarias. Igualmente, las autoridades portuarias y aeroportuarias deben calcular anualmente su huella de carbono y disponer de planes de reducción con la meta de alcanzar la neutralidad en sus alcances 1 y 2, promoviendo el despliegue de combustibles alternativos, la electrificación y el suministro eléctrico a buques antes de 2030. Para favorecer la digitalización, se impone a los operadores la obligación de garantizar que los datos de la oferta, demanda, infraestructuras y tarifas se encuentren disponibles en soporte digital de forma gratuita e interoperable en el Punto de Acceso Nacional de Transporte Multimodal. Además, se regula un espacio controlado de pruebas o sandbox normativo para la realización supervisada de proyectos piloto innovadores que carezcan de encaje en la normativa vigente, protegiendo a los participantes mediante un protocolo de pruebas y un régimen de consentimiento informado y de garantías, a la vez que se crea la ventanilla única OFVA para agilizar las pruebas de vehículos automatizados.

La ley integra directamente a los municipios y al entorno local en la financiación y planificación de la movilidad nacional a través de determinaciones explícitas. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma, los municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes tienen la obligación legal de dotarse de un plan de movilidad sostenible simplificado de entidades locales, el

cual deberá revisarse como mínimo cada seis años e incorporar medidas específicas de ordenación para la distribución urbana de mercancías. Para canalizar las ayudas estatales, se crea el Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible (FECMO-FCPJ), un instrumento que unifica y sustituye de forma homogénea los antiguos sistemas de subvenciones nominativas y de concurrencia. Este fondo subvencionará los costes operativos de los servicios públicos de transporte regular colectivo urbano mediante concurrencia no competitiva, y financiará proyectos locales de inversión a través de concurrencia competitiva.

Podrán acceder a las subvenciones del FECMO los municipios de más de 50.000 habitantes, los de más de 20.000 habitantes, las capitales de provincia o de comunidad autónoma, y las autoridades de transporte metropolitano que atiendan a más de 50.000 habitantes, siendo un requisito indispensable contar con el Plan de Movilidad Sostenible en vigor. Se establece además un límite cuantitativo estricto: la subvención estatal a los costes operativos no podrá superar el déficit de explotación ni la mitad de su importe total, lo que obliga a que al menos el 50% de estos costes operativos locales deba sufragarse necesariamente mediante tarifas, ingresos comerciales o aportaciones de las propias administraciones territoriales.

En cuanto al diseño urbano, la ley mandata a las entidades locales a priorizar el espacio para la movilidad activa, impulsando el calmado del tráfico, el uso compartido y la reserva de espacios de estacionamiento seguro para ciclos en edificios residenciales y de servicios públicos. Como herramienta complementaria para garantizar la calidad del aire, la norma modifica la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y habilita legalmente a los ayuntamientos para que puedan introducir una tasa por la circulación de vehículos motorizados que superen los límites o categorías de libre circulación estipuladas en el interior de sus Zonas de Bajas Emisiones (ZBE). La participación local se asegura mediante la incorporación de vocalías para los municipios de más de medio millón de habitantes y para las entidades designadas por la FEMP en el Foro Territorial de Movilidad Sostenible, donde se garantiza que cualquier acuerdo que afecte directamente a las competencias de una entidad local requerirá la conformidad expresa de la misma. Por último, se introduce el transporte público de personas a la demanda como una categoría específica de contrato administrativo para flexibilizar los servicios en zonas rurales o de baja densidad, y se mandata al Gobierno a elaborar un Plan Estatal específico para el despliegue de puntos de recarga de vehículos eléctricos en los municipios de menos de 30.000 habitantes.

A nivel reglamentario, y en el mismo sentido que la norma anterior, destaca el **Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras**, que integra la dimensión ambiental como un

componente transversal en la planificación, construcción y explotación de la red viaria estatal. En la fase de planificación estratégica, se establece que el Plan Estratégico de carreteras del Estado debe someterse obligatoriamente a una evaluación ambiental estratégica conforme a la legislación vigente. Además, los estudios previos necesarios para la toma de decisiones deben incluir una evaluación de la rentabilidad económico-social que incorpore, dentro del análisis coste-beneficio, el cálculo de la huella de carbono a lo largo del ciclo de vida de la infraestructura.

En el desarrollo de proyectos específicos, la norma exige que los estudios informativos, anteproyectos y proyectos de trazado incluyan un estudio de impacto ambiental o documento ambiental, definiendo las medidas preventivas, correctoras y compensatorias necesarias para la integración ambiental . Asimismo, los proyectos de construcción deben incorporar un estudio específico de gestión de residuos de construcción y demolición. Una vez aprobados definitivamente, si se produce la caducidad de la Declaración de Impacto Ambiental, será necesario iniciar un nuevo procedimiento de evaluación para continuar con las actuaciones.

La regulación aborda la contaminación acústica mediante la definición de zonas de servidumbre acústica y la obligación de respetar los objetivos de calidad del aire y acústica establecidos por la ley. En el caso de edificaciones o desarrollos urbanísticos junto a carreteras ya existentes, la responsabilidad de evaluar y costear las medidas necesarias para cumplir con los objetivos de calidad acústica recae sobre el promotor o titular de la edificación, y no sobre la administración de carreteras. Además, se permite la instalación de pantallas acústicas en las zonas de protección, siempre que se justifique su funcionalidad y se aporte un plan de conservación.

El reglamento también fomenta la movilidad sostenible a través de la regulación de las vías ciclistas, impulsando su desarrollo en el ámbito de las carreteras del Estado para crear una red continua y segura. Aunque estas vías no tienen la consideración legal de carretera, se clasifican como elementos complementarios. Para facilitar su ejecución en carreteras convencionales con baja intensidad de tráfico, la norma permite la disminución o supresión de arcenes preexistentes si ello no compromete la seguridad viaria.

Finalmente, se establecen restricciones y condiciones para actividades con impacto en el entorno, como la prohibición de vertederos y escombreras en las zonas de protección de la carretera o la regulación de instalaciones de energías renovables, exigiendo que los paneles solares eviten deslumbramientos y que los aerogeneradores guarden una distancia mínima de seguridad respecto a la

calzada. También se regulan las labores de poda y tala de arbolado, así como el control de especies, requiriendo autorizaciones que garanticen la seguridad y la no afección negativa al dominio público.

Finalmente, traigo a colación por un lado tanto el **Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales**, que pretende aprobar las directrices y criterios comunes que deben regir los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en España; **Real Decreto 38/2026, de 21 de enero, por el que se desarrollan medidas de coordinación instrumental para la prevención, vigilancia y extinción de los incendios forestales**; ambos de interés en el plano de la gestión forestal y de prevención y extinción de incendios para las comunidades autónomas y los entes locales.

Finalmente, puede resultar de interés para Aragón el **Real Decreto 809/2025, de 16 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos**. Este Real Decreto modifica la normativa vigente sobre normas mínimas para la protección de cerdos con el fin de adaptar la regulación a nuevos indicadores de bienestar animal, centrados especialmente en evitar el raboteo rutinario y fomentar la cría de animales con colas intactas. La norma establece una nueva clasificación de las explotaciones porcinas en tres categorías: Tipo 1, donde todos los animales se mantienen sin rabotear; Tipo 2, donde hay animales raboteados pero se implementan actuaciones complementarias de bienestar; y Tipo 3, que abarca al resto de explotaciones. En función de esta clasificación, se asignan diferentes requisitos de densidad de población, permitiendo a las granjas Tipo 1 y Tipo 2 disponer de superficies mínimas por animal más ajustadas en comparación con las de Tipo 3, siempre que cumplan con condiciones específicas.

Para que una explotación sea considerada de Tipo 2 y pueda acogerse a densidades más altas, el titular debe cumplir obligaciones adicionales estrictas, como asegurar que la valoración del uso de material de enriquecimiento supere el 86,4%, disponer de un plan de bienestar animal que evalúe riesgos y contar con sistemas de control continuo de temperatura y un consumo de antibióticos dentro de los márgenes nacionales. Asimismo, deben cumplir al menos dos de cinco requisitos extra relacionados con la medición de gases (dióxido de carbono y amoniaco), características del suelo, sistemas de climatización o mayor disponibilidad de comederos y bebederos. Los titulares deben formalizar esta situación mediante una declaración responsable, que estará sujeta a controles oficiales anuales.

Adicionalmente, el decreto actualiza requisitos técnicos sobre las instalaciones, estipulando que las explotaciones grandes deben reservar al menos el 2,5% de las plazas para observación y aislamiento de animales enfermos o apartados. Se detallan también las medidas lineales mínimas de los comederos según el peso de los cerdos para garantizar el acceso simultáneo al alimento. Finalmente, se incorpora un nuevo anexo que define la metodología matemática para evaluar la interacción de los animales con el material de enriquecimiento, y se establece que la norma entrará en vigor el 9 de marzo de 2026.

II. NOVEDADES NORMATIVAS EN ARAGÓN

1. Normas con rango de Ley

El conjunto de normas con rango de ley aprobadas en la Comunidad Autónoma de Aragón durante los años 2025 y 2026 refleja una actividad orientada a equilibrar el desarrollo socioeconómico, la seguridad jurídica y la respuesta inmediata ante emergencias climáticas y sanitarias. Esta producción normativa se articula en torno a varios frentes prioritarios, comenzando por la racionalización y la fiscalidad verde a través del Decreto Legislativo 1/2025, el cual unifica y actualiza los impuestos medioambientales de la Comunidad para dotar de mayor transparencia y eficiencia a la recaudación vinculada a la transición energética.

Por otro lado, la gestión de crisis climáticas exigió una respuesta por parte del ejecutivo autonómico. Como consecuencia de los episodios de lluvias torrenciales sufridos a lo largo de 2025, se aprobó una batería de disposiciones de urgencia mediante los Decretos-Leyes 3/2025, 4/2025, 5/2025 y 6/2025. Estas normas no solo canalizaron recursos económicos extraordinarios mediante suplementos de crédito y endeudamiento, sino que agilizaron los plazos para reparar infraestructuras públicas, paliar daños medioambientales y otorgar ayudas directas; estableciendo además un marco jurídico estable para futuras emergencias de protección civil.

Asimismo, la sanidad ambiental y el control cinegético cobraron un protagonismo con el Decreto-Ley 7/2025, diseñado como un plan de choque urgente ante la amenaza biológica de la Peste Porcina Africana. Esta norma vincula directamente la gestión del medio natural con la bioseguridad agroalimentaria, regulando el control de la fauna silvestre y endureciendo las sanciones para proteger el sector. Finalmente, la política agroambiental se vio reconfigurada por la Ley 2/2025, cuya reforma eliminó las limitaciones a las explotaciones ganaderas intensivas, introduciendo un cambio de gran calado en el debate medioambiental y territorial de la comunidad.

A continuación se detalla el contenido de cada una de estas normas.

Ley 2/2025, de 15 de mayo, de modificación de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón

Se ha publicado una reforma de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón, centrada en la modificación o supresión de los artículos 7, 8, 19, 25 y 50. La motivación principal es corregir efectos negativos detectados en la aplicación de la norma, que han generado problemas para el sector agrario, especialmente en aspectos relacionados con la ganadería intensiva, la transmisión de tierras, las unidades mínimas de cultivo y la intervención de funcionarios públicos.

Entre los cambios más relevantes, se elimina el artículo 8, suprimiendo las limitaciones a las explotaciones ganaderas intensivas, lo que ha generado debate social y medioambiental. El artículo 19 es reformulado para facilitar la transmisión de tierras regables de interés nacional, garantizando que los compradores sean agricultores activos. El artículo 25 se modifica para flexibilizar las unidades mínimas de cultivo según zonas, adaptándolas mediante orden administrativa a las condiciones locales. Finalmente, se suprime el artículo 50 por invasión competencial estatal, conforme al acuerdo con la Comisión Bilateral Aragón-Estado, buscando mayor claridad normativa y seguridad jurídica.

Decreto Legislativo 1/2025, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de los Impuestos Medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón

El Decreto Legislativo 1/2025, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón, publicado el 9 de junio de 2025 y en vigor desde el día siguiente, aprueba el texto refundido de los Impuestos Medioambientales de Aragón. Esta norma da cumplimiento a lo previsto en la disposición final segunda de la Ley 2/2024, refundiendo en un único cuerpo normativo toda la legislación autonómica vigente en materia de fiscalidad ambiental. Junto a esta labor de consolidación normativa, el decreto introduce ajustes técnicos como una mejor numeración de artículos, la actualización de referencias organizativas, y una clarificación en el régimen de bonificaciones y deducciones aplicables, especialmente en los nuevos impuestos sobre parques eólicos y fotovoltaicos. Además, se integra la normativa dispersa sobre la afectación de la recaudación, recogiendo reglas generales y específicas, como las vinculadas al Fondo Aragonés de Solidaridad Energética.

El nuevo texto regula seis impuestos medioambientales: sobre emisiones contaminantes a la atmósfera, grandes áreas de venta, uso de agua embalsada, líneas eléctricas aéreas de alta tensión, parques eólicos y parques fotovoltaicos. Asimismo, deroga expresamente una amplia serie de normas previas que regulaban estos tributos, entre ellas el anterior texto refundido de 2007, diversas disposiciones de leyes anuales de presupuestos, y la propia Ley 2/2024, salvo su disposición transitoria única. En conjunto, la norma supone un esfuerzo de racionalización y clarificación de la normativa tributaria ambiental aragonesa, con vistas a una mejor seguridad jurídica y eficiencia recaudatoria.

Decreto-Ley 3/2025, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales de los días 13 y 14 de junio de 2025

El Gobierno de Aragón ha aprobado el Decreto-Ley 3/2025 con el objetivo de establecer medidas urgentes para reparar los daños y pérdidas provocados por las lluvias torrenciales y tormentas ocurridas los días 13 y 14 de junio de 2025. Estas precipitaciones generaron inundaciones, desprendimientos y desbordamientos que afectaron infraestructuras y propiedades en diversos términos municipales, tales como Aguilón, Belchite, Híjar, Quinto y otros espacios naturales protegidos de la zona. La norma busca restablecer los servicios y facilitar la vuelta a la normalidad mediante una intervención administrativa rápida y coordinada.

Las actuaciones contempladas abarcan ayudas tanto para el sector privado como para el público, incluyendo subvenciones para reparar viviendas, explotaciones agrícolas y ganaderas, y establecimientos industriales, comerciales o turísticos. También se prevén compensaciones para las personas que prestaron bienes o servicios durante la emergencia. En cuanto al sector público, se financiará la reparación de infraestructuras municipales, redes de riego, carreteras y daños medioambientales, otorgando además a los ayuntamientos hasta 150.000 euros para obras de emergencia en sus cascos urbanos.

Para garantizar una respuesta inmediata, el decreto establece la reducción a la mitad de los plazos ordinarios en los procedimientos administrativos y permite la tramitación de urgencia para las subvenciones y contratos necesarios. Las medidas se financiarán con cargo al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria y podrán incluir la compensación de cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del ejercicio 2025 para las propiedades dañadas. La disposición entra en vigor el mismo día de su publicación en el boletín oficial.

Decreto-Ley 4/2025, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se concede un suplemento de crédito para atender al incremento retributivo del personal del sector público autonómico y a la reparación de los daños derivados de las lluvias torrenciales de los días 13 y 14 de junio de 2025, y se adoptan medidas urgentes en relación con determinadas subvenciones de interés económico

El Decreto-Ley 4/2025, aprobado el 20 de junio por el Gobierno de Aragón, concede un suplemento de crédito destinado a cubrir el incremento retributivo del personal del sector público autonómico y a financiar la reparación de los daños causados por las lluvias torrenciales de mediados de junio de 2025. Esta medida se adopta en un contexto de prórroga presupuestaria automática desde el ejercicio 2024, lo que provocó una insuficiencia de créditos para afrontar tanto las actualizaciones salariales previstas como las necesidades urgentes derivadas de la emergencia meteorológica. Para solucionar esta carencia, se aprueba un suplemento por un importe total de 119 millones de euros en gastos de personal y 19 millones en el Fondo de Contingencia.

Para garantizar la financiación de estas partidas, la norma autoriza al Consejero de Hacienda, Interior y Administración Pública a concertar operaciones de endeudamiento a largo plazo por un valor máximo de hasta 138 millones de euros. Este suplemento se imputará al déficit presupuestario del ejercicio, sujeto a las condiciones de estabilidad financiera vigentes. La justificación de estas medidas extraordinarias se basa en la necesidad ineludible de cumplir con los compromisos salariales de los empleados públicos y en la urgencia de restablecer la normalidad en las zonas afectadas por las inundaciones, situaciones que no pueden demorarse a pesar de la falta de un nuevo presupuesto aprobado.

Asimismo, el decreto regula la concesión directa de determinadas subvenciones de interés económico y social que, debido a las restricciones técnicas de la prórroga presupuestaria, no podrían tramitarse por el procedimiento ordinario de subvenciones nominativas. Se incluye un anexo que detalla los beneficiarios, entre los que figuran organizaciones agrarias, sindicatos y asociaciones empresariales, autorizando su tramitación exenta de fiscalización previa y permitiendo financiar actuaciones realizadas desde el 1 de enero de 2025. La norma entra en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Decreto-Ley 5/2025, de 18 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales de los días 11 y 12 de julio de 2025

El Gobierno de Aragón ha aprobado el Decreto-Ley 5/2025 con fecha de 18 de julio, cuyo propósito es establecer medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias torrenciales ocurridas los días 11 y 12 de julio de 2025. Estas precipitaciones provocaron inundaciones, avenidas y desprendimientos que afectaron infraestructuras y bienes en diversos términos municipales de las provincias de Zaragoza y Teruel, motivando la activación del Plan Especial de Protección Civil en fase de emergencia. La norma justifica la intervención extraordinaria de la Administración para restablecer los servicios esenciales y facilitar la vuelta a la normalidad en las zonas siniestradas.

Las actuaciones previstas incluyen un amplio paquete de ayudas destinadas tanto al sector privado como al público, abarcando subvenciones para la reparación de viviendas, explotaciones agrícolas y ganaderas, y establecimientos industriales, comerciales y turísticos. Asimismo, se contemplan compensaciones para las personas que prestaron bienes o servicios durante la emergencia y la reparación de infraestructuras públicas municipales, redes de riego, carreteras y daños medioambientales. De forma específica, se asignará a los ayuntamientos una cuantía de hasta 150.000 euros para afrontar obras de emergencia en sus cascos urbanos.

Para agilizar la ejecución de estas medidas, el decreto establece la reducción a la mitad de los plazos ordinarios en los procedimientos administrativos y habilita la contratación de emergencia, financiando las actuaciones con cargo al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Adicionalmente, se prevé la posibilidad de compensar las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del ejercicio 2025 para las propiedades afectadas y se formalizarán convenios con entidades financieras para facilitar el acceso a créditos. Finalmente, la norma amplía el ámbito territorial del anterior Decreto-Ley 3/2025 para incluir a los municipios de Lécera y Luesma entre los beneficiarios de las medidas por las lluvias de junio.

Decreto-Ley 6/2025, de 2 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas para la reparación urgente de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón en situaciones de emergencia de protección civil

El fin de esta norma es establecer un marco jurídico estable para la reparación urgente de daños y pérdidas en situaciones de emergencia de protección civil, aplicable tanto a los sucesos ocurridos recientemente como a futuros acontecimientos catastróficos. La norma responde específicamente a las tormentas e inundaciones registradas entre el 12 de agosto y el 28 de septiembre de 2025, las cuales afectaron a diversas comarcas como La Litera, Los Monegros, Somon-

tano, Sobrarbe, La Ribagorza, Hoya de Huesca, Cinca Medio, Bajo Aragón y la Comarca Central. El objetivo es facilitar la vuelta a la normalidad y reparar los estragos en infraestructuras y bienes mediante una intervención administrativa coordinada y rápida.

Las medidas adoptadas incluyen ayudas destinadas a paliar daños materiales en viviendas, explotaciones agrícolas y ganaderas, así como en establecimientos industriales, mercantiles y turísticos. También se contemplan compensaciones para personas físicas o jurídicas que hayan prestado servicios o bienes durante la emergencia y se financiará la reparación de infraestructuras públicas, redes de riego, carreteras y daños medioambientales. En el ámbito municipal, los ayuntamientos podrán recibir una cuantía de hasta 150.000 euros para afrontar las obras de emergencia necesarias en sus infraestructuras y servicios.

Para garantizar una respuesta eficaz, el decreto reduce a la mitad los plazos ordinarios de los procedimientos administrativos y habilita la celebración de contratos de emergencia para actuaciones de inmediata necesidad. La financiación de estas actuaciones se realizará con cargo al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria y a la Sección 30 de los presupuestos autonómicos, pudiendo incluirse también la compensación de cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los afectados. Además, se faculta al Consejero de Hacienda para modificar mediante Orden el listado de municipios afectados detallado en el anexo de la norma en función de la evolución de los daños identificados.

Decreto-Ley 7/2025, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas para la prevención y lucha contra la peste porcina africana en jabalí en Aragón

El Decreto-Ley 7/2025, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, surge como una respuesta legislativa extraordinaria y urgente ante la detección de focos de Peste Porcina Africana (PPA) en jabalíes de la vecina comunidad autónoma de Cataluña. La cercanía geográfica de estos brotes ha empujado al Ejecutivo aragonés a desplegar un plan integral de choque que tiene como metas prioritarias frenar el riesgo de introducción del virus en su territorio, reducir la densidad poblacional de jabalíes de forma homogénea y asegurar una estricta bioseguridad en el manejo de cadáveres y subproductos animales.

Para instrumentar de manera efectiva estos objetivos, la normativa, que ha sido convalidada por las Cortes de Aragón, incluye diversas medidas estratégicas y un sistema de incentivos financieros. En el ámbito cinegético, se flexibilizan significativamente los permisos mediante autorizaciones excepcionales y se

legaliza el empleo de dispositivos ópticos térmicos para facilitar el control poblacional. Asimismo, se estimula la implicación de los cazadores a través de una ayuda económica directa de 30 euros por ejemplar abatido dirigida a los titulares de los cotos, condicionada a que el animal sea entregado en centros de recogida debidamente autorizados.

La gestión higiénica y el transporte de los restos biológicos constituyen otra de las piedras angulares del decreto. Con el fin de evitar la propagación incontrolada del patógeno, se prohíbe de forma taxativa el traslado no autorizado de jabalíes, ya estén vivos o muertos, así como de cualquiera de sus partes si existe sospecha de contagio. En su lugar, el texto regula la implantación de una red reforzada de puntos de almacenamiento refrigerados y delega las tareas oficiales de recogida en el campo y posterior eliminación biosegura en la empresa pública SARGA junto con otros centros autorizados.

Para disuadir posibles negligencias que pongan en peligro la cabaña porcina de la Comunidad Autónoma, se ha diseñado un régimen sancionador. Las infracciones de carácter grave, tipificadas por el incumplimiento de las obligaciones generales descritas en la norma, acarrearán multas que oscilan entre los 3.000 y los 10.000 euros. Por su parte, aquellas conductas catalogadas como muy graves, que tengan como consecuencia directa la diseminación efectiva del virus de la Peste Porcina Africana, se castigarán con sanciones económicas severas de entre 10.000,01 y 100.000 euros.

Finalmente, este marco de actuación vincula de manera obligatoria a un amplio abanico de actores del entorno rural aragonés, incluyendo a los propios cazadores, titulares de cotos de caza, servicios veterinarios oficiales, agentes de protección de la naturaleza (APN) y corporaciones locales. El decreto entró en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón (BOA) y mantendrá una vigencia indefinida, la cual solo expirará cuando una orden conjunta de los departamentos de Agricultura y Caza dictamine que el riesgo epidemiológico en la región ha desaparecido por completo.

2. Normas reglamentarias y otras resoluciones

En materia reglamentaria, como siempre, son abundantes las bases reguladoras de subvenciones que, sin embargo, no se incorporan a este informe. Por lo demás, destacan las siguientes disposiciones, relativas a protección de los ecosistemas.

Por un lado, destaca la modificación del Plan Rector de los Sotos y Galachos del Ebro (Decreto 77/2025) que adopta restricciones de vuelo y de uso de drones a la normativa estatal del espacio aéreo, regulando además de forma es-

tricta los movimientos de tierras y la corta de vegetación con fines científicos o de conservación. Por otro lado, la Orden MAT/221/2026 introdujo medidas de conservación para el Humedal Singular "Ibones del Anayet" en Sallent de Gállego, prohibiendo por completo el baño en sus masas de agua y vetando la acampada durante el periodo estival para mitigar la degradación de este frágil ecosistema pirenaico.

Adicionalmente, la administración autonómica ha impulsado la digitalización agraria y los proyectos de infraestructura verde urbana. A través del Decreto 123/2025, se reforma la gestión de estiércoles obligando a ganaderos y centros gestores a presentar su declaración anual exclusivamente por vía electrónica mediante la nueva plataforma AGSTI, al tiempo que se actualizan los criterios de cálculo de nitrógeno bajo el sistema ECOGAN para asegurar un aporte sostenible de nutrientes a los suelos. Finalmente, la Orden PEJ/1770/2025 formaliza el Protocolo Marco entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Huesca para la renaturalización paisajística del río Isuela, un proyecto de 53 hectáreas diseñado para crear un corredor ecológico y una vía verde peatonal que actúe como pulmón urbano y mitigue los efectos del cambio climático en la ciudad.

Decreto 77/2025, de 9 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro, aprobado por Decreto 111/2022, de 13 de julio, del Gobierno de Aragón

Este Decreto modifica el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro, motivado principalmente por un requerimiento estatal para respetar las competencias exclusivas del Estado sobre el control del espacio aéreo. La norma adapta la regulación de las zonas restringidas de vuelo y el uso de drones a la legislación nacional, estableciendo que las restricciones serán declaradas por la Comisión Interministerial competente, aunque el gestor del espacio protegido podrá autorizar el sobrevuelo de drones conforme a dichas reglas.

Además de la regulación aérea, el decreto introduce excepciones a la prohibición general de realizar excavaciones y movimientos de tierras, permitiendo bajo autorización aquellas actuaciones necesarias para la conservación, la restauración de ecosistemas o la modificación de infraestructuras de defensa. También se añade una regulación específica para las afecciones a la vegetación, exigiendo autorización previa de la dirección del espacio natural para cortar, arrancar o recolectar especies con fines científicos, de restauración, agrícolas o forestales en las distintas zonas de la reserva.

Decreto 123/2025, de 29 de octubre, del Gobierno de Aragón, que modifica el Decreto 53/2019, de 26 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control

La principal finalidad de esta reforma es mejorar y simplificar los trámites administrativos relacionados con la declaración anual de producción y gestión de estiércoles que deben realizar los titulares de explotaciones ganaderas y los centros gestores, poniendo a su disposición una herramienta informática más eficaz denominada AGSTI. Esta aplicación web busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones de manera más rápida y segura, proporcionando a la Administración información para garantizar el respeto a las normas básicas y un aporte sostenible de nutrientes a los suelos.

Una de las modificaciones centrales establece que la declaración anual de producción y gestión de estiércoles se deberá presentar exclusivamente por vía electrónica a través de la citada aplicación web AGSTI, accesible en la dirección oficial proporcionada por el gobierno regional. La norma fija nuevos plazos concretos para este trámite, disponiendo que tanto los centros gestores de estiércoles como los titulares de las explotaciones ganaderas obligadas deberán presentar sus declaraciones entre el 1 de julio y el 31 de octubre del año siguiente al que se refieran los datos. No obstante, se introduce una cláusula de flexibilidad que permite determinar plazos diferentes a los establecidos mediante la orden anual de la solicitud única de ayudas de la Política Agrícola Común o a través de otros procedimientos regulados.

En el ámbito técnico, el decreto actualiza los criterios para cuantificar el contenido de nitrógeno presente en los estiércoles de explotaciones ganaderas intensivas para su uso como fertilizante. El texto modificado establece que se tomarán como referencia los valores recogidos en el sistema informatizado ECOGAN, el cual está regulado por el Real Decreto 988/2022 sobre las Mejores Técnicas Disponibles y el cálculo de emisiones en ganadería. Para aquellos casos en los que el sistema ECOGAN no sea aplicable a una explotación o sus datos no hayan sido validados por la Administración, se determina que se utilizarán como referencia los valores obtenidos según las opciones recogidas en el anexo VI.A de la normativa vigente.

Finalmente, la entrada en vigor de este decreto conlleva la derogación normativa de varios apartados y artículos de la Orden AGM/900/2021, de 29 de junio, específicamente aquellos relacionados con la herramienta de cálculo de nitrógeno en explotaciones porcinas y el procedimiento de reconocimiento de reducción de dicho contenido. Sin embargo, se mantiene la vigencia de determi-

nados anexos del Decreto 53/2019 necesarios para la correcta gestión de los estiércoles. La norma, que ha seguido los principios de buena regulación y cuenta con el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Orden PEJ/1770/2025, de 4 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Protocolo Marco de actuaciones entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Huesca para impulsar el proyecto de renaturalización paisajística del río Isuela: corredor ecológico y vía verde

Este instrumento busca coordinar los esfuerzos de ambas administraciones para impulsar el proyecto de «Renaturalización paisajística del río Isuela: corredor ecológico y vía verde». La iniciativa persigue recuperar la ribera del río a lo largo de su paso por la ciudad, creando una vía alternativa peatonal y ciclista de alta calidad ambiental y sirviendo a la vez como un pulmón verde capaz de mitigar el efecto de isla de calor e incrementar el bienestar ciudadano.

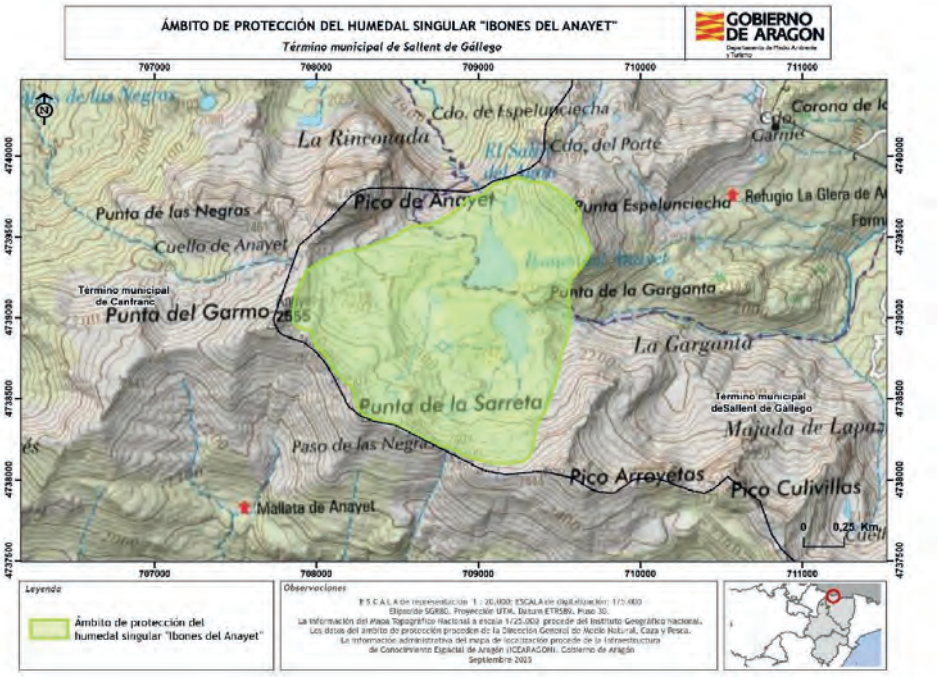
El ámbito de actuación del proyecto abarca un total de 53 hectáreas divididas en tres tramos que van desde las fuentes de Marcelo hasta la ermita de Salas, recorriendo zonas periurbanas e integrándose también en el casco urbano. A nivel competencial y de ejecución, el Ayuntamiento de Huesca asume la responsabilidad de tramitar, actualizar y aprobar el proyecto técnico, además de comprometerse a finalizar las obras correspondientes en un plazo máximo de tres años desde la firma. Por su parte, el Gobierno de Aragón se compromete a aportar financiación económica complementaria a los fondos municipales mediante la futura firma de convenios específicos, supeditado a sus disponibilidades presupuestarias, con la meta compartida de involucrar también a otras administraciones o entidades privadas en el plan.

Finalmente, el documento aclara la naturaleza formal del acuerdo, especificando que no constituye un convenio legalmente vinculante o exigible en primera instancia, sino una declaración de intenciones no vinculante que establece el marco general para los futuros convenios específicos. Este protocolo marco entra en vigor desde el mismo momento de su rúbrica y tiene fijada una vigencia inicial de tres años, contemplando una prórroga automática por un periodo máximo de otros tres años adicionales en tanto persistan las actuaciones de renaturalización y adecuación del entorno fluvial frente al cambio climático y las inundaciones.

Orden MAT/221/2026, de 22 de enero, por la que se regula la acampada y baño en el Humedal Singular de Aragón "Ibones del Anayet", situado en el término municipal de Sallent de Gállego (Huesca)

Esta Orden implementa severas restricciones de conservación en el Humedal Singular de los Ibones del Anayet con el propósito fundamental de mitigar la degradación ambiental en este ecosistema sensible de alta montaña. En el ámbito de los usos acuáticos, la normativa decreta la prohibición total del baño en todos los ibones, además de vetar cualquier otra actividad que pueda alterar el régimen hidrológico o la morfología natural de este entorno protegido.

En lo relativo a las pernoctas, se establece una prohibición absoluta de acampar durante el periodo estival, comprendido entre el 21 de junio y el 21 de septiembre, una restricción que afecta tanto al propio espacio del humedal como a su correspondiente Zona Periférica de Protección. Durante el resto del año, la actividad se somete al Decreto 61/2006 del Reglamento de acampadas de Aragón, el cual autoriza de forma exclusiva la modalidad de vivac bajo sus condiciones específicas. Finalmente, la orden determina que estas medidas de protección tendrán una vigencia inicial de cinco años, quedando el seguimiento y la vigilancia de su cumplimiento bajo la responsabilidad del Servicio Provincial de Medio Ambiente y Turismo de Huesca.



III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

A continuación se incluye una referencia a distintas sentencias tanto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón durante el año 2025 en relación con el medio ambiente, así como algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo tanto del 2025 como del primer semestre de 2026 relacionados con la Comunidad Autónoma, ya sea porque esta o alguno de sus entidades locales ha sido parte, ya sea porque la impugnación de una norma estatal procedió de la propia Comunidad.

1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo relacionada con Aragón

Sentencia del Tribunal Supremo de 15/12/2025 (ECLI:ES:TS:2025:5805)

El objeto del litigio radicó en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Aragón para obtener la anulación de un Acuerdo del Consejo de Ministros que le imponía una multa de 602.782,59 euros. Dicha sanción traía causa de la ejecución unilateral de obras de desvío, estrechamiento, extracción de sedimentos y construcción de motas protectoras a lo largo de 625 metros en el dominio público hidráulico del río Osia, en el término municipal de Aragüés del Puerto (Huesca), sin contar con la obligatoria autorización previa de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Subsidiariamente, la administración autonómica solicitaba que los hechos se degradasen a la calificación de infracción leve con una multa máxima de 10.000 euros.

Las partes intervinientes en el proceso fueron el Gobierno de Aragón, representado por su Letrada autonómica como la parte recurrente y sancionada por la autoría material de las obras de emergencia en la calzada adyacente al río; y la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado como la parte recurrida y defensora de la potestad sancionadora del Consejo de Ministros y del organismo de cuenca. Adicionalmente, el expediente constata la participación de dos entes locales clave en la fase de instrucción: el Ayuntamiento de Aragüés del Puerto (como administración local afectada territorialmente) y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA).

Los argumentos del Gobierno de Aragón invocaron la ausencia de culpabilidad, argumentando que actuaron bajo un estado de necesidad urgente para reparar los daños de unas crecidas que habían destruido la escollera de la carretera A-2605, reduciendo el tráfico a un solo carril. Alegaron que cumplieron formalmente al solicitar la autorización de urgencia y que el organismo de cuenca incurrió en una flagrante inactividad al no resolver el expediente en ningún momento. Por último, invocaron los principios de confianza legítima y lealtad ins-

titucional, aduciendo que la Fiscalía de Medio Ambiente había archivado la vía penal y que contaban con los informes explícitamente favorables del Ayuntamiento de Aragüés del Puerto y del INAGA.

Los argumentos de la Administración del Estado, por su parte, defendieron la plena tipicidad de la infracción muy grave, argumentando que la urgencia de la calzada no eximía al Gobierno de Aragón de la prohibición de intervenir el cauce sin autorización previa. Sostuvieron que no hubo vulneración de la lealtad institucional, dado que el organismo de cuenca nunca emitió un acto de conformidad tácito o expreso con las obras ejecutadas. Asimismo, respaldaron la cuantificación de los daños al dominio público hidráulico, fijados técnicamente en 241.113,05 euros, volumen económico que obligaba por ley a calificar la infracción como muy grave.

La opinión del tribunal rechazó la vulneración de la lealtad institucional y la falta de culpabilidad, dictaminando que la inactividad de la Confederación Hidrográfica no facultaba al Gobierno de Aragón a ejecutar una obra de tal calado en un cauce demanial cuya custodia corresponde al Estado. Sin embargo, la Sala dio un vuelco al litigio en lo relativo a la valoración de los daños: consideró que el informe técnico estatal no determinó qué porcentaje del impacto correspondía a la reparación obligatoria de la escollera preexistente y qué tramo constituía un exceso ilícito. Aplicando el principio tuitivo de favor rei, el Tribunal Supremo sentencia que la cuantía exacta del daño no quedó probada, lo que obligaba a rebajar la infracción a la categoría de leve.

El fallo de la sala estima parcialmente el recurso de la Comunidad Autónoma y anula el Acuerdo del Consejo de Ministros. El Tribunal Supremo rebaja la calificación a infracción leve, fijando la multa definitiva en 10.000 euros y una indemnización por daños de 15.000 euros. No obstante, el fallo impone a la administración aragonesa la obligación de redactar y ejecutar a su costa un proyecto técnico de restauración y adecuación hidromorfológica que equilibre la seguridad de la carretera con la integridad del río.

Sentencia del Tribunal Supremo de 26/03/2026 (ECLI:ES:TS:2026:1455)

El litigio enfrenta a la Comunidad Autónoma de Aragón y a un particular, habiendo interpuesto ambos sendos recursos de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Dicho fallo estimó en parte el recurso del particular contra una resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural que aprobaba la liquidación definitiva de las obras de interés común en la zona regable de Monegros II. La Administración autonómica pretendía que se declarase la plena legalidad de su liquidación original, argumentando que el Tribu-

nal de instancia erró al excluir el coste de ciertas infraestructuras hidráulicas (como balsas e instalaciones de impulsión) tras recalificarlas como obras de interés general (sufragadas al 100% por el Estado). Sostenía el Gobierno de Aragón que la clasificación fijada en el Plan General de Transformación (PGT) era un acto firme y consentido que no podía alterarse con ocasión de una liquidación de cuotas posterior. Por su parte, el particular pretendía la anulación total de la liquidación o su estricta reducción, alegando que la acción de la Administración para exigir los reintegros estaba prescrita al haber transcurrido el plazo de cuatro años desde la declaración de puesta en riego de las fincas. Subsidiariamente, argumentaba que la contribución exigida superaba la responsabilidad máxima fijada e integrada como carga real en el momento en que ejercitó su derecho de reserva de tierras.

El Tribunal Supremo desestimó ambos recursos de casación y confirmó íntegramente la sentencia del tribunal aragonés. En primer lugar, resolviendo la primera cuestión de interés casacional, el tribunal atribuyó naturaleza reglamentaria a los Planes Generales de Transformación (PGT), dictaminando que los interesados sí pueden impugnar indirectamente la clasificación de sus obras con ocasión de los actos de liquidación, pues un blindaje absoluto vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva de los parcelistas. Por ende, validó la exclusión de las partidas económicas realizada por la instancia tras comprobarse que servían a superficies superiores a 250 hectáreas. En segundo lugar, fijó que el dies a quo para el cómputo de la prescripción de la deuda se inicia con la declaración de cumplimiento de los índices de intensidad de cultivos y no con la mera declaración de puesta en riego, por lo que la acción de cobro no estaba prescrita. Finalmente, el Supremo determinó que, si bien la financiación a sufragar por los reservistas debe respetar con carácter general el importe máximo comprometido en las actas de ordenación de la propiedad, no existía en el caso una vulneración de dicho límite, ya que los excesos cuantitativos respondían a las cláusulas de incremento por revisión legal de precios.

En su fallo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo desestimó los recursos de casación tanto de la Comunidad Autónoma de Aragón como de don Florian, declarando la firmeza de la sentencia recurrida y acordando que cada parte asuma las costas procesales causadas a su instancia.

Sentencia del Tribunal Supremo de 29/04/2026 (ECLI:ES:TS:2026:2117)

La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón (parte recurrente) interpuso un recurso contencioso-administrativo directo ante el Tribunal Supremo solicitando la declaración de nulidad de pleno derecho del Real Decreto 662/2024, de 9 de julio. Esta norma estatal regula la instalación de plantas fotovoltaicas flo-

tantes en embalses de dominio público hidráulico gestionados por el Estado y modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Como pretensión subsidiaria, Aragón pedía la nulidad específica de su artículo 3.3.d). La recurrente argumentaba, en el plano formal, que el Gobierno omitió de forma indebida el preceptivo trámite de consulta pública previa y redujo de manera injustificada a la mitad los plazos de audiencia e información pública. En el plano material, sostenía que el texto vulneraba los principios de buena regulación —eficacia y seguridad jurídica— por carecer de un régimen jurídico completo, diferir la tramitación simultánea a futuras órdenes ministeriales y por invadir o afectar gravemente títulos competenciales autonómicos (como turismo, medio ambiente, ordenación del territorio y pesca) sin articular canales reales de colaboración o cooperación bilaterales.

Por su parte, la Abogacía del Estado, en representación de la Administración General del Estado (parte recurrida), solicitó la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su total desestimación. Inicialmente, opuso la excepción de falta de legitimación activa de la comunidad autónoma, alegando que la norma no afectaba directamente a sus competencias y que Aragón ni siquiera había participado formulando alegaciones en el trámite de audiencia en vía administrativa. En cuanto al fondo, defendió la regularidad de la tramitación señalando que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) justificó la omisión de la consulta pública previa y la reducción de los plazos basándose en graves razones de interés público, concretadas en la extraordinaria situación de encarecimiento y restricción del suministro de energía del momento. Asimismo, negó la existencia de vicios de seguridad jurídica o invasión competencial, afirmando que el decreto se limita a fijar un marco base necesario y respetuoso con la intervención que las leyes sectoriales ya reconocen a las comunidades autónomas.

El Tribunal Supremo resolvió, en primer lugar, desestimar la causa de inadmisión, declarando la plena legitimación activa de la Comunidad Autónoma de Aragón. La Sala fundamentó, siguiendo el principio pro actione, que la ejecución del Real Decreto incide indudablemente sobre el ámbito de autonomía e intereses materiales del territorio aragonés, haciendo inviable privar al Gobierno regional de su derecho a velar por la depuración objetiva del ordenamiento jurídico.

Al analizar el fondo de la controversia, el Tribunal Supremo estimó la demanda y decretó la invalidez de la norma formal por motivos de procedimiento. Aplicando su consolidada doctrina jurisprudencial, la Sala Tercera determinó que para poder prescindir legítimamente del trámite de consulta pública previa en el ámbito del Estado, el artículo 26.2 de la Ley 50/1997 del Gobierno exige la concurrencia de circunstancias acumulativas. Esto implica que la norma a

tramitar debe poseer, inexcusablemente, una naturaleza estrictamente presupuestaria u organizativa de la Administración y, de forma añadida, venir acompañada de graves razones de interés público o carecer de impacto económico significativo. Dado que el Real Decreto 662/2024 es una regulación de carácter sustantivo y técnico que no reúne ningún matiz organizativo o presupuestario, la supresión de la consulta pública previa deviene radicalmente ilegal. La Sala recordó la trascendencia de este trámite prelegislativo para asegurar el derecho constitucional de participación ciudadana, concluyendo que su omisión insubsanable vicia a la disposición de nulidad de pleno derecho. Debido a la estimación total del recurso por este defecto formal insalvable, el tribunal consideró innecesario declarar la nulidad autónoma del artículo subsidiario impugnado.

En su fallo, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo estima el recurso y declara la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 662/2024. Asimismo, condena en costas a la Administración General del Estado demandada, fijando por vía de moderación una cuantía máxima de 4.000 euros.

2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 7 de enero de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:39)

En la Sentencia, el Tribunal resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ENERLAND GENERACIÓN SOLAR 22, S.L. contra el Acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca de 26 de abril de 2023, por el que se aprobó definitivamente la Modificación Aislada n.º 27 del PGOU de Sabiñánigo. La parte recurrente, promotora de un parque fotovoltaico denominado "San Lucas III", impugnó dicha modificación urbanística alegando, entre otros motivos, que se había aprobado sin realizar la evaluación ambiental estratégica ordinaria exigida legalmente, que se vulneraba la confianza legítima generada por la tramitación de su proyecto, y que las nuevas condiciones suponían una prohibición encubierta de la actividad fotovoltaica, incurriendo en desviación de poder e invasión competencial.

ENERLAND defendía que la modificación afectaba sustancialmente a la regulación del suelo no urbanizable, limitando drásticamente la implantación de instalaciones fotovoltaicas mediante la imposición de distancias, restricciones paisajísticas y condicionantes ambientales, lo que requería, a su juicio, una evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme al artículo 12.2.b de la Ley 11/2014, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, y al artículo 57.2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (DL 1/2014). La parte demandada, junto con la codemandada Plataforma en Defensa del Paisaje y la

Vida en el Pirineo, sostuvo que la tramitación se había ajustado a derecho, que la evaluación ambiental simplificada fue validada por el INAGA, y que la regulación urbanística introducida era proporcionada y adecuada al interés general y al paisaje del municipio.

El Tribunal desestima todas las pretensiones de la recurrente, concluyendo que no se produjo una infracción sustancial del procedimiento, ni una omisión esencial que justificase la nulidad del acuerdo. Considera ajustada a derecho la opción de tramitar la modificación mediante evaluación ambiental simplificada, dado su carácter restrictivo y no expansivo, así como la competencia municipal para establecer condiciones urbanísticas sobre el uso del suelo no urbanizable. También rechaza la existencia de desviación de poder o vulneración de la confianza legítima, al no haber garantías administrativas firmes sobre la aprobación del proyecto concreto. Finalmente, impone las costas procesales a la empresa demandante.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 6 de febrero de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:191)

En la Sentencia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón resuelve el recurso interpuesto por varias mercantiles contra el Acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca, de 26 de abril de 2023, que aprobó definitivamente la Modificación Aislada n.º 27 del PGOU de Sabiñánigo, referida a la regulación urbanística de las instalaciones de producción de energía fotovoltaica en suelo no urbanizable. La empresa actora consideraba que dicha modificación vulneraba sus derechos como promotora de proyectos al establecer nuevas restricciones que afectaban a la viabilidad de estos.

Las mercantiles alegaban que la modificación urbanística debía haberse sometido a una evaluación ambiental estratégica ordinaria en lugar de la simplificada que se tramitó, de acuerdo con la Ley 11/2014, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, al tratarse de una alteración sustancial del uso del suelo. Además, sostenía que se vulneraban principios como la seguridad jurídica y la confianza legítima, y denunciaba una desviación de poder por parte del Ayuntamiento, al promover una regulación que, en su opinión, pretendía impedir la implantación efectiva de instalaciones fotovoltaicas en su término municipal.

El Tribunal desestima el recurso en su totalidad, al considerar que la tramitación seguida fue conforme a Derecho, dado que el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA) emitió un informe favorable a la evaluación ambiental simplificada, y que la modificación del PGOU tiene carácter restrictivo, no expansivo, lo cual no exige una evaluación ordinaria. Además, el tribunal

concluye que no hay desviación de poder ni infracción de los principios invocados, y que la regulación urbanística está dentro del ámbito competencial del municipio para ordenar su territorio de acuerdo con criterios de sostenibilidad y protección del paisaje. Se impone a la parte recurrente el pago de las costas procesales.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de febrero de 2025 (ECLI: ES:TSJAR:2025:208)

En la Sentencia se resuelve un recurso de la Sociedad Aragonesa de Protección de Animales y Plantas (SAPAP) contra la inactividad reglamentaria del Gobierno de Aragón en la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Anayet-Partacua, cuyo procedimiento se inició mediante el Decreto 223/2006, de 7 de noviembre. Subsidiariamente, la entidad solicitaba la anulación de la desestimación presunta por silencio administrativo negativo de la solicitud de reanudación del procedimiento, formulada en marzo de 2023. Por su parte, el Gobierno de Aragón argumentó que el procedimiento había caducado, conforme a los límites temporales establecidos por la legislación vigente, y que no cabía hablar propiamente de inactividad reglamentaria.

SAPAP defendía que existía un mandato legal claro de planificación de los recursos naturales, fundamentado en los artículos 2 y 4 de la Ley 4/1989 estatal y los artículos 4 y 23 de la Ley 6/1998 de Aragón, y que la tramitación iniciada no había sido formalmente cerrada ni extinguida, subsistiendo tanto el interés público como las medidas cautelares del Decreto inicial. Sin embargo, el Tribunal analiza la evolución legislativa —en particular la Ley 6/2014 y el Decreto Legislativo 1/2015— y concluye que existe una caducidad especial establecida para los planes como el PORN, con un plazo máximo de aprobación de dos años desde la orden de inicio, ampliable por un año, lo que en este caso había sido ampliamente superado desde la entrada en vigor de la nueva normativa.

El fallo desestima íntegramente el recurso, tanto en su pretensión principal como subsidiaria, al considerar que el procedimiento de aprobación del PORN se encontraba caducado de pleno derecho, siendo inaplicable la figura del silencio administrativo negativo en este contexto. Se rechaza también que los actos administrativos posteriores pudieran revivir un procedimiento ya caducado.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 8 de octubre de 2025 (ECLI: ES:TSJAR: 2025:1477)

Esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dictada el 8 de octubre de 2025, resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil Inquevap Energía, S.L. contra la resolución de la Confederación Hi-

drográfica del Ebro de 23 de febrero de 2022. La parte actora solicitaba la nulidad del acto administrativo que le imponía la obligación de reparar la contaminación salina detectada en las aguas subterráneas bajo sus instalaciones en el Polígono Industrial La Armentera, en Monzón, además de exigirle la realización de inspecciones, analíticas y la reparación o desmantelamiento de determinadas balsas de salmuera.

La cuestión litigiosa central se basa en la determinación de la responsabilidad sobre dicha contaminación ambiental. La empresa demandante alegaba que adquirió las instalaciones en 2019 de la entidad Inquide y argumentaba que sus balsas eran estancas y que, por la dirección del flujo de las aguas, la contaminación provenía de terrenos situados aguas arriba pertenecientes al anterior propietario. Por su parte, la Administración demandada sostenía que se detectaron indicios claros de contaminación salina vinculados a la actividad actual de la actora y fallos en la estanqueidad de las balsas, recordando además que, según la normativa ambiental de Aragón, el nuevo titular de las instalaciones se subroga en las obligaciones y responsabilidades de la autorización ambiental original.

El tribunal decide desestimar el recurso presentado por Inquevap Energía, S.L., confirmando la resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro. La Sala fundamenta su decisión en que la actora no logró desvirtuar los informes técnicos de la Administración que situaban el foco de la contaminación en sus instalaciones, ni pudo acreditar fehacientemente la estanqueidad de las balsas que explota. Asimismo, la sentencia ratifica que la empresa demandante asumió las responsabilidades ambientales al adquirir la unidad productiva, obligándola a reparar el daño al dominio público hidráulico, sin que se realice una imposición expresa de costas debido a las dudas fácticas iniciales del caso.

16 | 2026

Sumario

PRESENTACIÓN

POLÍTICA EDITORIAL

ESTUDIOS

Municipios y salud pública | César Cierco Seira
El paisaje como bien protegido | Ignacio Pemán Gavín
La seguridad ciudadana municipal: la necesidad de definición, precisión y actualización de las competencias y funciones municipales en la seguridad ciudadana | Óscar Antonio Muñoz Tabernero
La función pública de Tesorería en la Administración Local: la Tesorería Local, esa gran desconocida, su valor estratégico | Emilio Fernández Agüero
El examen del expediente administrativo local con asistencia de la inteligencia artificial: un hito posible para el cumplimiento normativo y la eficacia local | Antonio Aragón Román

INFORMES SECTORIALES

Informe sobre organización y régimen jurídico de los Entes Locales en Aragón (2024-2026) | María de las Mercedes Crespo Valero
Informe sobre servicios públicos, patrimonio y actividades en Aragón (2025) | Sergio Diego García
Informe en materia de empleo público en Aragón (2025-2026) | Jorge Pueyo Moy y Jesús Sanagustín Sánchez
Informe sobre tributos en Aragón (2025) | Joaquín Álvarez Martínez
Informe sobre presupuesto y gasto público en Aragón (2025) | **Iliana Roda Vela Alonso**
Informe sobre urbanismo, ordenación del territorio y vivienda en Aragón (2025) | José Luis Calvo Miranda
Informe sobre medio ambiente en Aragón (2025-2026) | Darío Badules Iglesias

Anuario Aragonés del Gobierno Local

16

ZARAGOZA 2026 | ISSN 2172-6531

Institución Fernando el Católico

Diputación de Zaragoza

Fundación Ramón Sáinz de Varanda