



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 513-555
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.vii70.5421>
© Francisco De Cominges Cáceres
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 16/12/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

70 Regap

Xurisprudencia contencioso-
administrativa

Jurisprudencia contencioso- administrativa

Contentious-administrative
jurisprudence

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

FRANCISCO DE COMINGES CÁ CERES
Magistrado (Galicia, España)
f.cominges@poderjudicial.es

1 ADMINISTRACIÓN LOCAL

1.1 Obligación de negociar el proyecto de presupuestos municipales con la representación del personal. No basta con celebrar una reunión, debe intentarse la negociación efectiva.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia –TSJG– de 9 de octubre de 2025 (rec. 7065/2025, ponente: Fernández López) anula el capítulo I y la plantilla de los presupuestos para 2025 del

Ayuntamiento de Ferrol por haberse omitido en su tramitación, en debida forma, la obligada negociación con la representación de los empleados públicos municipales. Incide la Sala en que el deber de negociación:

<<(…) no sólo resulta preceptivo a tenor del ... artículo 37.1 del TRLEBEP, ... con la consecuencia anulatoria que esa imposición unilateral produce al lesionar el contenido esencial del derecho de libertad sindical (...).

También ha recordado esta sala en su sentencia de 09.12.22 (AP 499/2021), con cita de las SsTS de 08.11.02 y 25.03.09, que el artículo 33.1 del TRLEBEP impone la negociación de buena fe, esto es, que haya un debate auténtico y verdadero, lo que no significa que se llegue a un acuerdo, ya que la obligación de negociar no impone llegar a un resultado (STS de 17.02.03). Por lo demás, aún si se llegara a un compromiso, éste sería vinculante en el caso de que fuera un pacto que versara sobre materias competencia de la concejala de Recursos Humanos que lo hubiera asumido, pero carecería de efectos vinculantes si fuera un acuerdo, por versar sobre materias de la competencia de un órgano superior, en este caso el pleno que debe aprobar el presupuesto de la corporación (artículo 38 del TRLEBEP).

Pues bien, sostiene el letrado municipal que en este caso hubo negociación, y a esos efectos se remite al contenido de las actas suscritas el 29.05.24, 19.06.24 y 14.11.24, pero lo cierto es que en las dos primeras se trataron temas ajenos al capítulo I del presupuesto venidero, como cuestiones de tipo orgánico o la modificación de la relación de puestos de trabajo, en tanto que en el tercero sí que se trató ese capítulo, al igual que la futura oferta de empleo público o la cobertura de plazas de bombero, pero sucede que la referencia al tema de los gastos de personal tan sólo fue para dar cuenta de su contenido, y no para negociarlo, tal y como constaba, no sólo en la convocatoria de la mesa de negociación, como en el acta que se extendió, donde se recogió que la concejala preguntó a los asistentes “si tienen algo que comentar sobre este punto”; ya se comprende que las respuestas se limitaron a expresar reproches>>.

1.2 Legitimación de los ayuntamientos para impugnar planes urbanísticos de municipios limítrofes, así como para recurrir autorizaciones ambientales integradas otorgadas por la Administración autonómica para actividades industriales en el entorno de su territorio.

El Tribunal Supremo (S.^a de lo Cont.-Ad.) –TS–, en su sentencia de 4 de junio de 2025 (rec. 5738/2023, ponente: Urís Lloret), estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Oleiros en un proceso promovido frente a la aprobación definitiva por la Xunta de Galicia de una modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Cambre, fijando como criterio jurisprudencial que:

<<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>>.

El alto tribunal reconoce en esta sentencia que:

<<(…) Además de esta legitimación por afectación al ámbito de autonomía municipal, una entidad local puede impugnar un acto o disposición de otra –sea limítrofe o no– en el caso de ostentar algún derecho o interés legítimo, de conformidad con el artículo 19.1 a) LJCA, concurriendo éste, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, siempre que el demandante pueda obtener un beneficio o ventaja con la estimación de sus pretensiones, o evitar un perjuicio o desventaja, más allá de la mera defensa de la legalidad. (...).

[La sentencia recurrida] no tiene en cuenta, sin embargo, que esta entidad local impugnaba el planeamiento alegando que resultaba afectada directamente, e invocando un interés general del municipio, como es el conservar lo que denominaba «pulmón verde» entre ambos municipios, en la zona afectada por la modificación del planeamiento, y se refería a criterios de ordenación compatibles con el planeamiento de municipios limítrofes, y a las Directrices de Ordenación Territorial. La posible afectación a esos intereses generales confería al Ayuntamiento recurrente legitimación activa, no limitada al estricto cauce de la afectación de sus competencias, por lo que, de acuerdo con lo razonado en los anteriores fundamentos de derecho, y con la respuesta que hemos dado a la cuestión de interés casacional, ha lugar a estimar el presente recurso de casación y, en consecuencia, casar y anular la sentencia recurrida>>.

Posteriormente, el TSJG acogió dicha jurisprudencia en sus sentencias de 19 y 18 de septiembre de 2025 (recs. 4336/2024 y 4339/2024, ponentes: Recio González y Parada López), reconociéndoles respectivamente a los Ayuntamientos de A Coruña y Oleiros legitimación activa para impugnar una resolución de la Xunta de Galicia que le otorgó la autorización ambiental integrada a una industria de recepción y pretratamiento de residuos generados por buques, con estos argumentos:

<<(…) La Constitución Española de 1978 reconoce de forma genérica a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus propios intereses, para lo que necesariamente tienen que disponer del suficiente cúmulo competencial – arts. 137 y 140 de la CE –, todo ello derivado del mandato a los poderes públicos, contenido en el artículo 45.2, de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»..

En relación a la legitimación ambiental por interés legítimo colectivo, en el que no solo puede ser parte una ONG sino también una entidad local en representación de sus vecinos como colectivo, hay una jurisprudencia consolidada sobre la misma respecto a la ONGs que exige los siguientes tres requisitos: a) se trate de personas jurídicas sin ánimo de lucro (ONGs); b) figure, entre las finalidades estatutarias, la protección del medio ambiente; y c) exista una vinculación entre los fines estatutarios de protección del medio ambiente y el objeto del proceso en el sentido de que la resolución administrativa o la sentencia del proceso judicial puedan comportar un beneficio o un perjuicio a las finalidades estatutarias ambientales.

Ciertamente, la apreciación de esta vinculación y su traslado a las entidades locales da lugar a un análisis casuístico, pero que debe realizarse a la luz del principio pro actione que obliga a hacer la interpretación en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y dicho principio prohíbe interpretaciones formales o excesivamente rigoristas, tendrán, en consecuencia, la obligación de velar por el medio ambiente y ejercer las diferentes funciones como la tutelar, destinada a evitar el deterioro y las conductas que dañan al medio ambiente; la de mejora de la calidad vida; y la restauradora, de reparación de daños al entorno. (...).

De ahí que los Ayuntamientos pueden ejercitar las acciones necesarias en defensa de sus vecinos y con ello son titulares del interés legítimo ambiental, al igual que una ONG y con ello el acceso a la justicia para la defensa del territorio en que se integra dicha entidad local de eventuales agresiones medioambientales externas.

Así la Carta Europea de Autonomía Local precisa en relación con el ejercicio de las competencias entre otras en la defensa del medio ambiente, «incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos» (art. 4.3).

En la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de julio de 2006 (ponente: Santiago Martínez-Vares García) nos ilustra en el fundamento jurídico quinto que: «Si nos aproximamos ahora a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente no ofrece duda la trascendencia que la misma posee para los vecinos que conviven en cada uno de los municipios, ya que, como es sabido, si algo caracteriza a la Administración local es su cercanía a los ciudadanos y la intermediación con los problemas. Ello sin duda la cualifica de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. De ahí la importancia del principio de subsidiariedad que se introduce en el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local según el cual “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Lo expuesto lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde a los entes locales en la materia».

Por su parte alega el Ayuntamiento que el interés es la proximidad de las playas ubicadas en el Ayuntamiento a dicha instalación, extremo que no puede ser puesto en duda al estar ubicadas las instalaciones en una ría que linda ayuntamientos de Oleiros y A Coruña y estar la instalación proyectada enfrente en la otra orilla de la ría, con playas que se ubican en el ayuntamiento de Oleiros por lo que cualquier eventual vertido o funcionamiento deficiente necesariamente afectaría al Ayuntamiento.

Este interés considera esta Sala que es suficiente en aras del recurso interpuesto ya que cualquier funcionamiento erróneo de la instalación repercutirá necesariamente dada su proximidad al Ayuntamiento demandante.

Así la “acción pública medioambiental” y la “legitimación ambiental” son complementarios, existiendo legitimación activa del Ayuntamiento, independientemente de los límites del artículo 23 de la Ley 27/2006 para el ejercicio de la acción pública medioambiental que en referencia a los Ayuntamientos no puede ser limitada en aras de la defensa de los intereses que le son propios incluidos los medioambientales>>.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

1.3 Las obligaciones económicas de las administraciones locales gallegas se rigen por el plazo general de prescripción de cuatro años, aunque se refieran a materia de personal. Inaplicabilidad supletoria del plazo de cinco años establecida en la legislación autonómica gallega.

El TS, en su sentencia de 15 de octubre de 2025 (rec. 1091/2023, ponente: Narváez Rodríguez), ratifica el consolidado criterio jurisprudencial conforme al cual:

<<rige el plazo general de cuatro años de los créditos frente a las Administraciones y en particular, respecto de los entes locales, el establecido en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No es por tanto aplicable el plazo de cinco años que viene manteniendo la Comunidad Autónoma de Galicia (ex artículo 23 del Decreto Legislativo 1/999, de 7 de octubre, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia) pues, aparte de regir respecto de su Administración, esa normativa financiera y presupuestaria evidencia su desactualización respecto del plazo general de cuatro años que rige para el sector público estatal así como para las restantes Comunidades Autónomas, a excepción de las de Murcia y Galicia>>.

Con esta fundamentación:

<<La segunda parte de la cuestión de interés casacional plantea qué plazo de prescripción se aplica para reclamar cantidades adeudadas por los anteriores conceptos nocturnidad y festividad-, si el plazo de cuatro años del artículo 25 de

la LGP, o el que señale la normativa autonómica presupuestaria, en este caso, el plazo de cinco años del artículo 23 de la Ley gallega de Régimen Financiero.

2. Así planteada, de nuevo ajustamos la cuestión de interés casacional para entender que lo que se plantea es el plazo de reclamación de créditos a los entes locales y tal cuestión la resolvemos aplicando el plazo de prescripción de cuatro años de la LGP por las siguientes razones:

1º La legislación estatal en materia de régimen local no regula un plazo de prescripción específico una vez que la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 declaró inconstitucional el artículo 5.E).a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que preveía que las Haciendas locales se regirían “[p]or la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria”.

2º Ante el silencio de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada como texto refundido por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es pacífico aplicar el plazo de cuatro años del artículo 25 de la LGP pues es la regla general de los créditos frente a las Administraciones. Así lo viene haciendo la jurisprudencia, por ejemplo, en materia de contratación pública (cfr. entre otras muchas, la sentencia 877/2024, de 21 de mayo, de la Sección Tercera de esta Sala, recurso de casación 2524/2021, o la citada en autos, la sentencia 166/2020, de 10 de febrero, recurso de casación 416/2018, de esta Sección).

3º Este plazo de cuatro años es el que aplican todas las normas autonómicas en materia de Hacienda y Finanzas con la excepción de Galicia y Murcia, cuyas leyes de 1999, luego anteriores a la vigente LGP, no se han reformado para seguir la senda de fijar el plazo general de cuatro años. Que deba aplicarse esa regulación casi unánime no es por una suerte de criterio plebiscitario, pero alguna relevancia tendrá desde la igualdad de los ciudadanos ante las Administraciones, tanto la legislación estatal como la autonómica confluyen unificando el plazo de prescripción, luego no hay razón para excluir a la Administración Local.

4º Así lo entendió la sentencia de 23 de noviembre de 1996, de esta Sala, antigua Sección Sexta (apelación 10.821/1991), más la que en ella se cita. Dictada a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 antes citada, consideró aplicable a las entidades locales el entonces plazo de prescripción de cinco años del artículo 46 de la Ley General Presupuestaria, aprobada como texto refundido por Real Decreto-Legislativo 1091/1988, de 23 de diciembre.

5º La razón que ofreció esa sentencia fue “... la necesaria integración del sistema jurídico para salvar cualquier insuficiencia o laguna, [por lo que] consideramos que es aplicable a la prescripción de los créditos contra las Haciendas Locales el plazo de cinco años...” ante el vacío creado al declararse inconstitucional el artículo

5.E).a) de la LRBRL. Cámbiese cinco por cuatro años y LGP de 1988 por la vigente, y el criterio sigue siendo válido; es más, atendiendo a la evolución de la normativa en esta cuestión, la sentencia razona cómo siempre se ha seguido este criterio de unificar los plazos de prescripción>>.

1.4 Convenio de colaboración suscrito entre un ayuntamiento, la Xunta de Galicia y la sociedad estatal Aguas de las Cuencas del Norte, S.A., para financiar la construcción de una estación depuradora de aguas residuales.

La sentencia del TS de 21 de mayo de 2025 (rec. 1893/2022, ponente: Gil Ibáñez) examina el contenido y efectos del Convenio suscrito el 25 de enero de 2012 entre la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas del Norte, S.A., la Xunta de Galicia, el organismo autónomo Aguas de Galicia y el Ayuntamiento de Ourense para la ejecución y explotación de las obras de “Mejora de saneamiento de Ourense: EDAR de Ourense”, concluyendo la procedencia de la condena del Ayuntamiento a abonarle a dicha sociedad estatal unos 4.200.000 euros.

La sentencia comienza realizando un interesante análisis sobre la interpretación y eficacia de los convenios de colaboración interadministrativa, así como sobre la “comisión de seguimiento” que debe supervisar su ejecución:

<<(…) Los convenios constituyen uno de los instrumentos jurídicos que sirven para formalizar las relaciones de cooperación en el ámbito del sector público, resultando imprescindibles en un Estado descentralizado integrado por entes dotados de personalidad jurídica propia y no ordenados jerárquicamente, siendo un exponente de la llamada cooperación horizontal.

Al margen de las diferentes categorías que pueden abarcar y de su discutida naturaleza contractual, su configuración legal como “acuerdos con efectos jurídicos”- en palabras del artículo 47.1 de la Ley 40/2015- revela un vínculo obligacional entre las partes que lo suscriben y son, en palabras de nuestra sentencia de 8 de marzo de 2011 -recurso de casación 4143/2008-, citada por ambas partes, bien que referida a un convenio de colaboración formalizado entre el Estado y una Comunidad Autónoma, “un reflejo de los principios constitucionales de colaboración y cooperación interadministrativos y de bilateralidad”, teniendo carácter vinculante y siendo “fuente de obligaciones para las partes que los suscriben [...], como negocios jurídicos bilaterales celebrados entre Administraciones en plano de igualdad y no meros pactos de caballeros”(sentencia de 22 de diciembre de 2017 -recurso de casación 1045/2015, también relativa a un convenio entre el Estado y una Comunidad Autónoma; en el mismo sentido, entre otras, sentencias de 30 de mayo -recurso de casación 573/2018- y de 26 de junio -recurso de casación 1180/2016- de 2018).

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

En este contexto cobra sentido la Comisión de seguimiento, constituida como órgano colegiado para vigilar y controlar el cumplimiento de las recíprocas obligaciones de las partes, resolviendo las dudas y las discrepancias que puedan surgir, asegurando el logro de los objetivos, sin perjuicio de que, en cada convenio, se puedan precisar y delimitar sus concretas funciones. Como también dijimos en la citada sentencia de 8 de marzo de 2011, sin olvidar las concretas circunstancias allí concurrentes, la Comisión bilateral “debe, en el ejercicio de sus facultades, adoptar aquellas provisiones que se revelen necesarias, adecuadas y proporcionadas para la correcta aplicación, ejecución y desarrollo de los Convenios de colaboración considerados” (...)>>

Finalmente concluye que en el referido convenio se garantizó la indemnidad económico-financiera de la sociedad estatal, debiendo por ello asumir el Concello el pago de las obras que en un principio se iban a financiar con fondos europeos (que se perdieron por la demora en su ejecución).

2 CONTRATOS

2.1 Contrato de patrocinio publicitario suscrito por Administración local para cofinanciar el espectáculo de un grupo musical de proyección internacional. Exclusión de la licitación. Carácter no vinculante de declaración de intenciones previa. Ejecución de prestaciones sin contrato: Inexistencia de enriquecimiento injusto.

La sentencia del TSJG de 31 de octubre de 2025 (rec. 7073/2025, ponente: López López) analiza pormenorizadamente la naturaleza jurídica del contrato de patrocinio licitado por el Ayuntamiento de Vigo, mediante procedimiento negociado con publicidad, para cofinanciar un espectáculo musical de artistas de proyección internacional, con las siguientes consideraciones:

<<(…) El art. 22 de la Ley 34/1988 General de Publicidad define el llamado contrato de patrocinio publicitario (...). Este tipo de contrato se ha venido calificando por la doctrina administrativa y la jurisprudencial a medida que proliferaba en el ámbito público, como contrato atípico suscrito por la Administración. Se trata de un contrato que conserva la naturaleza propia de su origen: es privado.

Su uso se ha incrementado en los últimos tiempos en la actividad pública al suponer importantes beneficios asociados a la colaboración entre administración y empresas privadas, que necesariamente redundan y han de redundar en los ciudadanos siempre que su uso sea correcto.

Su objeto se define dentro del ámbito publicitario y no el de fomento de actividades culturales o deportivas a través de la correspondiente ayuda económica; se

distingue de otro tipo de actividad administrativa pública como la subvención, que se rige por su propia normativa (Ley 38/2003 General de Subvenciones); y consiste en una publicidad de carácter indirecto que se ha dado en llamar retorno publicitario del que resulta que el patrocinado permite que el patrocinador haga pública su colaboración económica en la actividad del patrocinado y también, si así se estipula, en que el patrocinado realice comportamientos activos con esa misma finalidad.

El patrocinador a cambio disfruta de la notoriedad y de la resonancia de la actividad que desarrolla el patrocinado, con el fin de incrementar entre el público el conocimiento de su nombre o marca y de favorecer su imagen.

Respondiendo a lo que son beneficios demostrados en el uso de este tipo de contratación en el caso de la actividad pública, es importante que contratos como el de referencia resulten claros, precisos en su clausulado para evitar situaciones que puedan comprometer la imparcialidad de la Administración a causa de una influencia indebida de un patrocinador en la toma de decisiones públicas.

Es un tipo de contratación pública que genera ciertos riesgos (mayores en comparación con otro tipo de contratación) que es recomendable combatir, como corruptelas, conflictos de intereses, falta de homogeneidad en su gestión según el caso, limitación de la autonomía y capacidad de gestión de la Administración en manos del sector privado. Por ese motivo, la Administración que acude a ese tipo de contratación tiene que ser especialmente escrupulosa a la hora de asegurar que tramita el expediente de que se trate ajustándolo a criterios como los que deben regir su actividad según la normativa en materia de contratación: transparencia, publicidad, libre concurrencia competitiva en igualdad de condiciones de quienes puedan desear participar.

Es esencial, por ese motivo, que el contrato sea conocido y accesible para garantizar la adecuación de la contratación a la legalidad y evitar conflictos de intereses; es decir, la administración pública debe asegurar que el proceso de selección del patrocinador se haga bajo criterios objetivos y conocidos. El marco normativo aplicable al contrato de patrocinio en el sector público es muy amplio y abarca:

- en primer lugar, la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), incluyendo sus principios básicos: necesidad de transparencia y publicidad en este tipo de acuerdos, asegurando la igualdad de oportunidades para todas las entidades interesadas en participar;
- en segundo, el Código de Comercio y el Código Civil (que rigen la capacidad contractual, las obligaciones de las partes y los efectos del incumplimiento contractual); en su caso, normativa autonómica, de haberla, también la europea; y,

– Los principios generales del Derecho administrativo (publicidad, libre concurrencia, eficiencia en el uso de los recursos públicos, transparencia), que este tipo de contrato –por más que no sea un contrato administrativo típico, sino que tenga la naturaleza propia de un contrato privado– ha de cumplir en tanto quien lo formaliza es una Administración Pública. (...).

La tramitación del expediente de contratación por parte del órgano competente, hasta su adjudicación, ha de someterse a las disposiciones de la Ley de Contratos del Sector Público (arts. 122 , 124 y 139 LCSP –2017).

Para este tipo de contratación en el ámbito de la pública, la administración puede hacer uso del llamado procedimiento negociado sin publicidad justificando que procede acudir a él por motivos de “... protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial” (art. 168.a) 2º LCSP–17); a tal fin, debe existir un informe que justifique la elección de ese procedimiento en el expediente de licitación del que resulte que no existe una alternativa o sustituto razonable (distinto de aquel con quien se ha decidido patrocinar el evento de que se trate) por lo que supone de limitación de la competencia. Siempre destinado a cumplir con la finalidad publicitaria asociada al contrato. De no ser así, el procedimiento a seguir es el general, el abierto (con participación de la Mesa de contratación) (...).

El art. 70–1 LCSP fija las condiciones especiales de compatibilidad de acuerdo con las cuales el órgano de contratación deberá garantizar que la participación en la licitación de las empresas que hubieran participado previamente en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato o hubieran asesorado al órgano de contratación durante la preparación del procedimiento de contratación no falsee la competencia, disponiendo medidas tendentes a evitarlo, entre ellas incluso la posible exclusión del candidato de que se trate cuando se evidencie que su presencia en el procedimiento habrá de falsear el trato de igualdad a cumplir en la tramitación de este tipo de expedientes (principio de igualdad, art. 1.3. de la misma norma). (...).

Para hablar de contrato capaz de surtir efectos entre las partes, en el ámbito de la contratación pública, es imprescindible, atendiendo a la normativa aquí transcrita, que se haya tramitado un expediente destinado a su suscripción de acuerdo con las exigencias de publicidad, transparencia y libre concurrencia competitiva en igualdad de condiciones (a salvo casos excepcionales, debidamente acreditados en vía administrativa y justificados según la norma); y, también, que conste formalizado y perfeccionado; en los términos que se han dicho (arts. 35 , 36 y 153 LCSP –2017) ...>>.

El Tribunal concluye que actuó correctamente el Ayuntamiento al declarar desierta la licitación por incumplir la única candidata presentada los requisitos de representación del grupo musical patrocinado preestablecidos en el pliego de cláusulas

administrativas (que aceptó y no impugnó). También que dicha candidata asumió el pliego al concurrir a la licitación y conoció luego perfectamente su exclusión, por lo que no puede invocar la doctrina del enriquecimiento injusto para reclamar una indemnización por las prestaciones realizadas sin contrato, por su cuenta y riesgo, al carecer de “buena fe”. Incide, por último, en el carácter no vinculante de la “carta de interés” previamente suscrita con un concejal del Ayuntamiento:

<<(…) la esperanza de concertar un futuro contrato, en el que un concejal haya manifestado interés, pero respecto del cual no se ha formalizado (...), no es más que eso, una posibilidad futura que no obliga al Concello a responder del resultado de la actividad que finalmente acabe desarrollando el empresario, bajo su propia responsabilidad y no por encargo de la Administración. Ni las ruedas de prensa de concejales ni los anuncios en medios de comunicación perfeccionan contratos administrativos, sino que son la expresión de intenciones que después se tienen que formalizar siguiendo el cauce del procedimiento establecido, generándose derechos exigibles a partir de la formalización de dichos cauces, que son los que garantizan la adecuada formación de la voluntad de la Administración>>.

2.2 Contrato para la gestión del servicio de ayuda a domicilio. Ilegalidad de la prórroga forzosa indefinida, impuesta a su expiración, para dar continuidad al servicio hasta su nueva adjudicación.

La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2025 (rec. 6338/2022, ponente: Cáncer Minchot) declara la disconformidad a derecho de la prórroga forzosa impuesta por el Ayuntamiento de A Coruña a la contratista de la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio, tras la expiración del contrato, en tanto en cuanto no se adjudicase el nuevo contrato, para garantizar la continuidad del servicio. El alto tribunal concluye que dicha prórroga solo se puede establecer si ya se ha iniciado el procedimiento de adjudicación del nuevo contrato, y por un período de tiempo concreto y limitado:

<<Debemos partir de que, en los contratos de actividad –como el que nos ocupa–, a diferencia de los contratos de resultado, el tiempo actúa como un elemento externo que define y limita la prestación. En consecuencia, una vez expirado el plazo, el contrato se extingue necesariamente por cumplimiento.

En este contexto, la prórroga contractual constituye una excepción al principio de extinción por cumplimiento. Esta permite, antes de la finalización del contrato, extender temporalmente la vigencia de las condiciones inicialmente pactadas. (...).

Por tanto, la posibilidad de que la Administración imponga la prórroga de la prestación del servicio más allá del plazo inicialmente pactado solo puede nacer de la previsión contractual reflejada en los pliegos. Previsión, añadimos, que es lógica a la vista del contrato que analizamos, de gestión de servicios públicos, en

que se quiere garantizar el interés público aplicando el principio de continuidad del servicio. (...)

Pero, pese a ello, debemos destacar que la redacción de tal cláusula, al no prever un plazo concreto y máximo de duración de la prórroga forzosa (y, por ende, de la relación contractual), propicia, como ha sucedido en nuestro caso, que se interprete y aplique de forma exorbitante y contraria al ordenamiento jurídico. (...). la fijación de un plazo cierto de duración del contrato administrativo (incluidas sus prórrogas) en el pliego es un elemento esencial del contrato de servicios y del contrato de gestión de servicios públicos (por su efecto delimitador de la propia prestación); en garantía, no solo de seguridad jurídica, sino de la concurrencia y transparencia en la contratación pública, principios consagrados en el artículo 1º del TRLCSP y emanados directamente de la normativa comunitaria traspuesta; precepto cuya infracción ha alegado el recurrente en su preparación e interposición (como hemos expuesto en el epígrafe destinado a las posiciones de las partes) y que entendemos infringido en el caso enjuiciado, así como el artículo 1256 del Código Civil –cuya infracción también alega el recurrente en casación–, que proscribe que se deje el cumplimiento de los contratos a voluntad de uno de los contratantes.

No solo el adjudicatario, sino los demás licitadores, tienen que conocer a qué se obliga el adjudicatario (siendo determinante para ello el conocimiento, al menos, del plazo máximo de duración de la prestación contractual), con el fin no solo de poder realizar su oferta con conocimiento de la extensión de sus obligaciones, sino incluso para no perjudicar “el derecho de los particulares o sociedades que legítimamente aspirasen a ser adjudicatarios del servicio”, al impedirse (si se acuerda la extensión de la relación contractual más allá de las previsiones publicitadas en el pliego) que a la conclusión del contrato se vuelva a licitar el mismo (de nuestra Sentencia de 25 de mayo de 25-5-2006, casación 8777/2003). (...)

En definitiva, la previsión en los pliegos de una concatenación sucesiva de prórrogas sin fijación de un plazo máximo, convierte al contrato administrativo en un contrato de duración indefinida, lo que puede afectar no solo a los intereses del adjudicatario (como se alega en nuestro proceso), sino que aparece como un medio fraudulento de adjudicación directa obviando los mecanismos de selección del contratista previstos en la Ley. (...).

en el caso de un servicio que se presta a los ciudadanos, el cual está afectado por el principio de continuidad en la prestación del servicio, su garantía no pasa por atribuir ultraactividad a cualquier cláusula contractual más allá de la duración máxima del contrato, sino por una nueva licitación muy ágil con el fin de permitir la continuidad en la prestación del servicio, utilizando para ello los mecanismos que la legislación contractual prevé a estos efectos. (...).

La anulación del acuerdo de prórroga y su ampliación por efecto de la sentencia tiene como efecto (...) la indemnización de los daños y perjuicios que dichos actos le hayan originado, que se concretan en el precio real del servicio durante el periodo de continuidad prestacional, teniendo en cuenta los gastos y costes imputables a la prestación del servicio de ayuda a domicilio que no se hubieran satisfecho por la Administración; todo ello a determinar en ejecución de sentencia>>.

3 MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

3.1 Parques eólicos

En la crónica de jurisprudencia publicada en la Regap núm. 68 se sintetizaron las cuestiones principales planteadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa en los numerosos litigios promovidos por asociaciones ecologistas frente a las resoluciones aprobatorias de parques eólicos en Galicia. En la segunda mitad del año 2025 se han producido las siguientes novedades:

Sobre el procedimiento necesario para aprobar los proyectos de parques eólicos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó sentencia el 1 de agosto de 2025 (asunto C-461/24) en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el TSJG. En ella el TJUE ratifica el criterio precedente del TS (ad. ex. sentencia de 21 de marzo de 2025 –rec. 3716/2024–, y las que en ella se citan) sobre la innecesariedad de que se recaben y obtengan determinados informes sectoriales preceptivos antes de la apertura del período de información pública. Literalmente declara el TJUE en esta sentencia que:

<<La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro según la cual, en el marco de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto sujeto a dicha Directiva, las autoridades que puedan estar interesadas en ese proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales son consultadas al mismo tiempo que el público interesado, sin que este último tenga derecho a formular posteriormente, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el referido proyecto, sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en ese contexto por las autoridades consultadas>>.

Partiendo de que:

<<(…) en la medida en que el público interesado disponga, a efectos de su consulta en el marco del proceso de evaluación y de autorización de los proyectos sujetos

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

a la Directiva EIA, de toda la información a que se refiere el artículo 6, apartados 2 y 3, de dicha Directiva y, sobre todo, durante al menos treinta días, del informe de evaluación de impacto ambiental elaborado de conformidad con las exigencias del artículo 5 de la referida Directiva y de su anexo IV, la participación del público interesado puede considerarse real. En cambio, no es necesario, a tal efecto, que el público interesado tenga, en cualquier circunstancia, derecho a expresarse también, en el marco de dicha consulta, sobre los dictámenes formulados, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva EIA, por las autoridades a las que se refiere esta última disposición.

55 Por otra parte, como han subrayado, en esencia, el Gobierno alemán y la Comisión Europea en sus observaciones escritas, una solución contraria a lo anterior podría resultar excesivamente gravosa para las administraciones nacionales afectadas y prolongar el procedimiento, lo que no sería compatible con el objetivo de una toma de decisiones eficiente mencionado en el considerando 36 de la Directiva 2014/52 (...)>>.

Sobre la diatriba relativa a si la instalación de parques eólicos que comparten instalaciones de conexión, así como respecto de la infraestructura eléctrica anexa, han de considerarse como un único proyecto a efectos de su evaluación ambiental, resulta significativa la sentencia del TSJG de 27 de octubre de 2025 (rec. 7017/2023, ponente: Fernández López). Anula las autorizaciones concedidas por la Xunta de Galicia para un parque eólico en Mazaricos (A Coruña) tras apreciar tres deficiencias sustanciales en la evaluación ambiental tramitada:

<<(…) la primera, porque algunos de esos espacios estaban próximos a la Red Natura 2000 y no merecieron el menor pronunciamiento (STS de 05.04.17); la segunda, porque no analizó los efectos sinérgicos que producía ese parque respecto del próximo y de la línea eléctrica que conectaba con la subestación; y la tercera, porque, en cualquier caso, lo que procedía era tramitar y formular un único procedimiento de evaluación medioambiental que valorara de forma unitaria y conjunta los impactos y efectos sinérgicos del conjunto de las instalaciones, que no sólo eran las de producción o generación de energía eléctrica (formulada el 17.06.22), sino también las de transporte hasta la red (formulada el 12.05.22), sin olvidar la proximidad de ese parque con el que iba a compartir infraestructuras de evacuación>>.

Queda todavía pendiente de resolución, en el TS, el recurso de casación 8461/2023, admitido por Auto de 26 de marzo de 2025, en el que el alto tribunal deberá ratificar o modular su anterior jurisprudencia sobre estas últimas cuestiones.

Finalmente, ha de mencionarse la reciente Ley del Parlamento de Galicia 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (DOG del 31 de diciembre de 2025), en la que se modifican determinadas normativas sectoriales con el objeto de agilizar y blindar las autorizaciones aprobatorias de parques eólicos frente a eventuales recursos contencioso-administrativos.

3.2 Vulneración de derechos fundamentales de los ciudadanos por dejación de funciones de la Administración al no adoptar medidas suficientes para evitar la degradación ambiental del embalse de As Conchas (Ourense) y su entorno por la influencia de macrogranjas.

El TSJG, en su sentencia de 11 de julio de 2025 (rec. 4019/2025, ponente: Parada López), dispuso lo siguiente:

<<1. Se declara la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y en su relación con el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, a la propiedad (art. 33.1 CE) vinculados al disfrute del agua, todos ellos en relación con el derecho al disfrute de un medio ambiente saludable y adecuado a las necesidades de las personas del art. 45 de la Constitución Española.

2. Dicha vulneración está provocada por la inactividad de las Administraciones Públicas demandadas (Xunta y CHMS), que pese a conocer la situación y estar legalmente obligadas a ello, no han sido capaces de poner remedio alguno.

3. Se condena a la Xunta de Galicia y a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil a adoptar inmediatamente cuantas medidas sean necesarias para que cesen los olores y la degradación ambiental del embalse de As Conchas y su entorno de devolverles el pleno disfrute de los derechos fundamentales cuya tutela se reclama en el presente procedimiento.

4. Se condena a la Xunta de Galicia y a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil a adoptar inmediatamente cuantas medidas sean necesarias para garantizar el abastecimiento de agua potable limpia, segura y libre de microorganismos y sustancias químicas que constituyan una amenaza para la salud de las personas a fin de devolverles el pleno disfrute de su derecho humano al agua conforme a lo explicitado en el apartado titulado “ACTUACIONES DE RESTAURACION del medio (MEDIDAS CORRECTORAS)” en los fundamentos de derecho.

5. Se condena a las administraciones demandadas a indemnizar a (...) con una cantidad mensual de mil euros desde la fecha de presentación de la reclamación inicial ante las referidas Administraciones y hasta un máximo de 30.000 euros cada uno de ellos, que en el caso de D^a. X será hasta un máximo de 6000 euros.

Desestimando la demanda frente a Ayuntamiento de Bande, Os Blancos, Trasmiras, Lobeiras y Muiños>>.

La fundamentación de la sentencia, tras un profuso análisis del derecho a un medio ambiente adecuado, el principio de precaución ambiental, las obligaciones de las administraciones públicas concernidas, etc., la Sala efectúa las siguientes consideraciones:

<<Resulta pues acreditado a nuestro juicio que se vulnera el derecho de los recurrentes, habitantes de As Conchas, de tener un domicilio libre de olores degradantes que hacen difícil la vida y sometidos a un constante efecto de bioaerosol por mor de la presa que junto con las cianobacterias detectadas hacen muy difícil y/o peligroso el derecho a la vida. (...)

Entendemos a la vista de lo relatado que existen dos responsables de la situación creada, por un lado la Xunta de Galicia a través de la Conselleria correspondiente con infracción de preceptos que permiten salvaguardar la calidad de las aguas subterráneas (artículo 27.14 del EAG); normas adicionales sobre protección del medio ambiente (artículo 27.30 del EAG), y en materia de sanidad (artículo 33.1 del EAG), la cual permitió un incremento excesivo en una comarca como A Limia de macrogranjas (más de 300) sin trasladar el riesgo medioambiental a la empresa y/o empresas destinatarias del beneficio.

Este hecho se acrecienta con la ineficaz gestión de los residuos que terminaban en lugares no controlados, y sin que se controlasen químicamente los mismos ante la posible presencia de antibióticos/químicos derivados de medicamentos, provocando una saturación del medio que el terreno era incapaz de asumir y con ello el perjuicio al medioambiente y la existencia de bacterias resistentes.

Un hecho ya relatado fue la paralización de la planta de tratamiento de residuos que iba a amparar el exceso de Este hecho provoco fotografías como la de la Sociedad Galega de Historia las cuales reflejan masas ingentes de estiércol acumuladas en el terreno.

Esta situación está presente desde el año 2011 y que se traslada sin descanso del terreno hasta el presente, lo que provoca un estado de la masa de agua subterránea muy deficiente y contaminada por excesos de nitratos, simplemente revisar el nivel de nitratos en pozos.

Esta masa de agua subterránea acaba en el río y por efectos del embalse se asienta provocando los Bloom de cianobacterias.

En segundo lugar encontramos también la responsabilidad de la CHMS por su obligación derivada del control de la calidad de las aguas como una de las funciones atribuidas a los organismos de cuenca en virtud del apartado

e) del artículo 24.2 del texto refundido de la Ley de Aguas, al entender que la inacción ante un hecho constatable del empeoramiento de la calidad de las aguas desde el año 2011 debiera realizar las actuaciones pertinentes a los

efectos estructurales contra la proliferación de las autorizaciones de las macrogranjas por su deber de informar las declaraciones ambientales previa a su

adopción en relación a la calidad del agua cuando era evidente un deterioro paulatino y crónico y un origen que pese a no reconocerse expresamente- a la vista de los datos era palmario dado que la población es escasa y la cabaña ganadera es asimilable a la de una gran ciudad en cuanto al nivel de residuos situación que era concedora al intervenir en los procesos de autorización en los que el proyecto ya advierte de las toneladas de residuos y su posterior uso.

Respecto a los Ayuntamientos los mismos entendemos a juicio de esta Sala no responsables de la situación de riesgo que se plantea en su vinculación con la vulneración de derechos fundamentales, ya que solo están vinculados de forma subsidiaria por la actuación de otras administraciones competentes de vigilancia del caudal y de protección del medio ambiente>>.

3.3 Suspensión cautelar de la resolución de la Xunta de Galicia que rehabilitó la caza del lobo.

Mediante Auto del TSJG de 10 de junio de 2025 (rec. 4124/2025, ponente: Martínez Quintanar) se suspendió cautelarmente la Resolución de 3 de abril de 2025, de la Dirección Xeral de Patrimonio Natural de la Xunta de Galicia, que rehabilitó la caza del lobo en nuestra Comunidad en la temporada 2024/2025, tras años de prohibición.

La Sala justifica dicha suspensión en la aplicación de la doctrina sobre la “aparición de buen derecho” de la pretensión de la actora, y sobre el “principio de precaución” en la materia ambiental, partiendo de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 y 11 de julio de 2024 (asuntos C-436/22 y C-601/22). Concluye así la procedencia de la medida cautelar tras este razonamiento:

<<(…) conviene recordar que, conforme la jurisprudencia del TJUE ya referida el principio de precaución se impone tanto en el área concernida por la resolución como en la evaluación extensa, que integra a áreas limítrofes, pero teniendo que ser favorable el estado de las poblaciones en ambos escenarios y no solo en uno de ellos, una conclusión que, con la provisionalidad inherente a este incidente y a la limitada prueba practicada al momento presente, no puede tenerse por acreditada, apareciendo indicios consistentes, con las mismas limitaciones probatorias, de una calificación desfavorable respecto del estado de las poblaciones.

Y en ese balance debemos notar que en la adopción de las medidas de gestión que se contemplan, conforme la Memoria justificativa, se encuentra el control de lobos con el fin de prevenir y paliar los daños a la ganadería, pero en la ponderación obligada en esta medida cautelar, a estos solos efectos, de esos daños en la ganadería de un lado y de otro la protección de la viabilidad de las poblaciones de lobo debemos tener en cuenta que primero de los daños a la ganadería no se ofrecen información ni cualitativa ni cuantitativa y segundo que esos daños a la ganadería, si bien no son reversibles, si son indemnizables>>.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

3.4 Consecuencias indemnizatorias del incumplimiento de un convenio urbanístico de planeamiento. Resolución del convenio. Plazo de prescripción.

La sentencia del TSJG de 6 de octubre de 2025 (rec. 4032/2025, ponente: Martínez Quintanar) confirma en apelación la de instancia en la que se le reconoce una indemnización a los afectados por el incumplimiento por el Ayuntamiento de Redondela de un convenio urbanístico de planeamiento.

La Sala ratifica, en primer lugar, la corrección del cauce procedimental empleado por los actores para solicitar la indemnización, consistente en la resolución del convenio por superación de su plazo de vigencia. Tacha de improcedente el cauce de la responsabilidad patrimonial, conforme a determinada jurisprudencia del Tribunal Supremo. De ahí deduce que el plazo prescriptivo de la acción indemnizatoria no es el de un año (correspondiente a la responsabilidad patrimonial), sino el de prescripción de las acciones personales regulado en el artículo 1964.2 del Código civil (cinco años).

Para poder alcanzar dicha conclusión, le aplica al convenio en cuestión lo dispuesto en los artículos 49.h), 51 y disposición adicional octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público –LRJSP–, con este razonamiento:

<<(…) No es controvertido que en este caso el convenio urbanístico ni contenía plazo de vigencia ni se adaptó a las previsiones de la Ley 40/2015 sobre este particular, por lo cual, tal y como aprecia la sentencia recurrida, su vigencia se habría prorrogado cuatro años desde su entrada en vigor, esto es, hasta el 2 de octubre del 2020, fecha en la cual se habría producido su extinción (...). lo cual habilita a una de las partes del convenio a ejercitar una acción conducente, como ha hecho, a que se declare esa resolución, y asociada a la misma, la indemnización de los perjuicios por no haberse cumplido por el Concello sus obligaciones durante el plazo de vigencia>>.

Finalmente, concluye que, pese a que este tipo de convenio urbanístico no condiciona con carácter vinculante la potestad discrecional de planeamiento, su incumplimiento sí genera consecuencias indemnizatorias. Para cuantificar la compensación de los afectados, incide en que se debe atender a lo previsto expresamente al respecto en el propio convenio, debiéndose evitar que los reclamantes incurran en un enriquecimiento injusto.

3.5 Es posible reclasificar suelo mediante modificación puntual de normas subsidiarias de planeamiento municipal no adaptadas a la LSG.

Así lo concluye la sentencia del TSJG de 6 de octubre de 2025 (rec. 4102/2021, ponente: Martínez Quintanar), desestimatoria del recurso interpuesto por el Concello de Oleiros frente a una modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento de Cambre, con estas consideraciones:

<<(…) Es cierto que las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito municipal no se regulan como instrumento de planeamiento en la LSG 2/2016. Pero ello no quiere decir que los ayuntamientos que no cuentan con un Plan General de Ordenación Municipal aprobado sino unas Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito municipal, aprobadas de acuerdo a la normativa anteriormente vigente, carezcan de instrumento de planeamiento con valor equiparable al del plan general a la hora de clasificar suelo, tanto urbano como no urbanizable o rústico, y la LSG no supone la derogación de tal normativa urbanística de ámbito municipal, no deduciéndose claramente y de forma expresa de su régimen transitorio la limitación postulada en la demanda.

Lo que dice la Disposición Transitoria Primera LSG no es literalmente que no quepa una modificación puntual de las Normas Subsidiarias que afecte a la clasificación del suelo. Dicha limitación, que se postula en la demanda, no viene recogida explícitamente en el régimen transitorio, que lo que establece es una declaración de aplicación al suelo no urbanizable o rústico de lo dispuesto en esta ley 2/2016 para el suelo rústico, también para los casos de planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2016 y no adaptado a la LOUGA 9/2002, que conservan su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme a la regla indicada, de aplicabilidad al suelo rústico del régimen de la nueva ley respecto a dicha clase de suelo. Ello no desapodera a la Administración municipal de su potestad de revisar o modificar puntualmente el instrumento de planeamiento que clasifica el suelo, constituido en este caso por las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito municipal, puesto que la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia contempla de manera general la posibilidad de modificar los instrumentos de planeamiento, posibilidad de la que no se sustrae a las Normas Subsidiarias de Planeamiento, ni se acota de forma expresa cuál es el contenido posible de esa modificación>>.

3.6 Naturaleza reglada de las licencias urbanísticas. No cabe excepcionar el retranqueo obligatorio de los muros de cierre por las condiciones personales singulares del propietario.

El TSJG, en su sentencia de 6 de noviembre de 2025 (rec. 4254/2025, ponente: Parada López), confirma en apelación la sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo 1 de Pontevedra de 21 de mayo de 2025 (rec. 46/2024), en la que se desestima la pretensión de un propietario de liberarse de la obligación establecida en el planeamiento urbanístico de retranquear el muro de cierre de su parcela y de limitar su altura, invocando razones de seguridad por su alto estatus empresarial. La sentencia de instancia efectúa las siguientes consideraciones de interés:

<<(…) Es incontrovertido que la franja de suelo en cuestión se halla dentro de la alineación de la calle trazada en los planos de ordenación del vigente Plan General de Ordenación Municipal de Moaña (PGOM). También que no era posible edificar

en la parcela matriz sin que previa o simultáneamente se cediese y urbanizase la franja de suelo afectada por dichas alineaciones viarias, para así poder adquirir la condición de solar (artículos 18.1 y 20 Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia -LSG-; artículos 16 y 19 de la anterior Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia -LOUGA-).

Ese deber, de cesión y urbanización, es una carga real. Se trata de una condición “propter rem”, impuesta por ley por igual y sin excepción a todos los propietarios. No se puede excepcionar, ni modular, “intuitu personae” en función de quien sea el concreto dueño de la finca afectada. Este es uno de los principios básicos del derecho urbanístico. Por ello las licencias de obras son actos reglados, no discrecionales (SS TS de 07/04/1998 -rec. 6831/1992- y 08/06/1999 -rec. 3046/1993-). Y se conceden “salvo el derecho de propiedad” (artículo 288.1 Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia), es decir atendiendo a la realidad objetiva y régimen urbanístico del suelo, al margen de las peculiaridades del propietario particular. (...).

no se puede aceptar el argumento de la demanda (apoyado en un informe técnico pericial) de que nulo beneficio le supone a la Corporación municipal la incorporación efectiva de dicha franja de suelo al viario público, como causa eximente para el cumplimiento de dicha carga.

En Galicia, en el suelo urbano consolidado y en el suelo de núcleo rural, por regla general las alineaciones fijadas en el planeamiento con el propósito de ensanchar viales estrechos (como es el caso) se van llevando a la realidad no por vía de expropiación (por falta de financiación de los ayuntamientos de mediano o pequeño tamaño), sino de manera progresiva “licencia a licencia”, mediante el cumplimiento por los propietarios de su deber urbanístico de cesión y urbanización para poder adquirir la condición de solar. Conforme los propietarios colindantes con el vial van solicitando licencias de obras, se van efectuando las cesiones de suelo gratuitas y se avala o financia la urbanización.

Las alineaciones del PGOM sobre ese vial no han sido impugnadas ni directa, ni indirectamente, resultando vinculantes tanto para el actor, como para el resto de sus vecinos. Desde la entrada en vigor del Plan General de Moaña todos los propietarios con frente al referido vial que han tenido intención de edificar una vivienda de nueva planta han debido ceder y urbanizar la zona afectada por las alineaciones. (...).

Por otra parte, la cesión efectiva del espacio en cuestión, mediante el retranqueo del muro de cierre y la urbanización provisional del suelo cedido, sí le producirá ventajas inmediatas al interés público municipal, contribuyendo a una mejora de la seguridad vial (por ejemplo, como acera/apartadero de peatones o de vehículos cuando se crucen con otro en ese estrecho vial). Así lo ratificó el técnico municipal

en su declaración testifical-pericial en el juicio, incidiendo en que poco a poco se está ensanchando la calle, que se han concedido más licencias condicionadas a la cesión y urbanización simultánea, y que se favorece la seguridad viaria.

V.3.-Debe también considerarse que el muro de cierre, no retranqueado, sobre suelo de dominio público, que el actor pretende ahora legalizar “temporalmente” (sic), no se puede amparar en una licencia o título habilitante “provisional”. El artículo 89 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG) solo permite autorizar “usos y obras provisionales” en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, que no es el caso. Además las obras provisionales deben consistir en “instalaciones fácilmente desmontables” (el muro de fábrica de bloques de hormigón no lo es). Y no se admiten para usos residenciales (el muro guarda la vivienda y su jardín).

V.4.-Respecto de la supuesta vulneración del principio de igualdad, esgrimida en la Demanda, se incide en que la exención temporal del cumplimiento de dichos deberes por el Sr. XXX tuvo lugar mientras era Presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia, por imperativo categórico de ese cargo público (a requerimiento de la Policía Nacional), por interés público. Se limitó además, expresamente, con una condición resolutoria, ya cumplida.

Interpretada de otra manera habría resultado ilegal. Y, como viene afirmando la jurisprudencia, “no hay igualdad en la ilegalidad”; es decir, no se puede invocar el principio de igualdad para el incumplimiento de la ley. Puede citarse en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo (S.^ª de lo Cont.-Ad.) de 5 de diciembre de 2018 (rec. 1910/2016), en la que se afirma lo siguiente: “es sabido que el precedente solo puede prosperar si el mismo se ha producido dentro de la legalidad, y ello sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Administración de apartarse del precedente haciéndolo de forma suficientemente motivada, motivación que en este caso viene obligada por la sujeción de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico, lo que excluye la actuación arbitraria o discriminatoria”

V.5.-En cualquier caso, la estimación de la pretensión del actor, eximiéndosele de este deber, constituiría una “reserva de dispensación” viciada de nulidad de pleno derecho (artículo 155.2 LSG; artículo 37 LPAC). No es aceptable, como se ha dicho, la invocación de peculiaridades personales, de naturaleza privada, como causas eximentes del cumplimiento de deberes urbanísticos. Nuestro ordenamiento urbanístico no lo permite. Se produciría una discriminación ilícita de los propietarios en función de sus responsabilidades empresariales, estatus social, o patrimonio.

Si la vivienda que adquirió el actor, con su carga anexa de ceder y urbanizar el frente de parcela, mediante el retranqueo del cierre (apuntada en la propia escritura de compraventa), no cumplía sus necesidades personales en cuanto a seguridad frente a robos, atentados o secuestros, lo que pudo haber hecho es

simplemente no comprarla. Nada le obligaba a ello. No puede pretender ahora, tras su voluntaria decisión, forzar al Concello de Moaña a incumplir la normativa urbanística concediéndole un privilegio singular>>.

4 PERSONAL

4.1 Naturaleza jurídica de las ofertas de empleo público. Acto administrativo general

La sentencia del TS de 14 de octubre de 2025 (rec. 2757/2024, ponente: Fonseca-Herrero Raimundo) desestima el recurso promovido, en fase de casación, frente al Decreto 79/2022, de 25 de mayo, de la Consellería de Hacienda y Administración Pública de la Xunta de Galicia, aprobatorio de la oferta de empleo público (OEP) extraordinaria de plazas de personal funcionario y laboral de la Administración general y de las entidades instrumentales del sector público autonómico de la Comunidad Autónoma de Galicia, correspondiente al proceso de estabilización derivado de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y de plazas de personal laboral objeto de funcionarización, de conformidad con la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (DOG de 30/05/2022).

El demandante había invocado frente a dicha OEP, entre otros argumentos de carácter formal, la omisión de trámites esenciales (informe del Consejo Consultivo de Galicia e informe sobre el impacto por razón de género) preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. La Sala de instancia y el TS rechazan el motivo impugnatorio al concluir que las OEP no son disposiciones reglamentarias, sino actos administrativos generales:

<<(…) Tenemos que concluir que la OEP de estabilización que incorpora no establece unas bases generales para todas las convocatorias que se celebren en el futuro, sino que simplemente establece pautas y criterios para las convocatorias de pruebas selectivas que con carácter excepcional y único deben ser publicadas en su desarrollo.

Además, tales pautas y criterios se fijan en la OEP en directa aplicación y remisión a las previsiones ordenadas por la Ley 20/2021 y por el TREBEP, sin que, como ya hemos adelantado, las pautas y criterios de desarrollo hayan sido cuestionados por ser contrarios a la ley. Esto último excluye la posibilidad de encontrarnos ante un supuesto como el resuelto en nuestra sentencia de 23 de diciembre de 2008 (recurso 138/2006), donde se aceptó el carácter de disposición general por incluir criterios que innovaban el ordenamiento jurídico. Por tanto, esta sentencia nos sirve también de apoyo para afirmar que una OEP que se ajuste a las pautas que fija el artículo 70 del TREBEP nunca puede considerarse como disposición general.

1.- Así, 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. Realmente sólo llegaría a cumplir el requisito de alcance general, en cuanto que no se dirige a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho que contempla.

a) No cumple el requisito de permanencia. Se trata de un instrumento de vigencia definida que no tiene ni puede tener vocación de permanencia porque los procesos selectivos excepcionales deben convocarse y resolverse antes de fecha concreta y determinada, fijadas ya por la Ley 20/2021. Carece, por tanto, de la condición de estabilidad porque no está destinada a regular de modo permanente determinadas situaciones o el efecto de ciertos actos, obedeciendo al principio de “no consunción”, sino que la OEP se agota en virtud de su aplicación (STS 24 de febrero de 1999, en recurso 3640/1993). Como todo acto administrativo general, aun estando dirigidos a una pluralidad de personas que a menudo no puede concretarse con antelación, se refiere a un caso concreto y agota su eficacia una vez aplicado al mismo.

b) Tampoco cumple la finalidad de innovar el ordenamiento jurídico en tanto se limita a aplicar y desarrollar las previsiones contenidas en el artículo 2 y las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021. En todo caso, el escrito de interposición únicamente atribuye a la OEP ese contenido innovador por las previsiones que incorpora en desarrollo de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia --como ocurre con la posible reestructuración de plazas prevista en la DA 3ª o la funcionarización de determinadas plazas laborales, conforme a la DA 1ª-- , y nunca por el desarrollo de la Ley 2021. Pero, también en este punto, debe decirse lo mismo: que la OEP es una simple ejecución de lo ordenado por la Ley previa y que no se cuestiona su contenido por ser contrario a la ley gallega que desarrolla.

c) Por tanto, puede decirse que el Decreto impugnado no persigue una ordenación o regulación abstracta destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad indeterminada de casos concretos, sino que se trata de un acto administrativo general (acto plúrimo) que contiene una decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios delimitados total o potencialmente y con unos efectos claramente determinados.

2.- A lo ya dicho cabe añadir otro argumento, referido a la relación entre las RPT y la OEP.

a) Según el artículo 72 del TREBEP las Administraciones estructurarán su organización y sus recursos humanos a través de relaciones de puestos de trabajo (RPT) u otros instrumentos organizativos similares. Estos instrumentos de ordenación, como dispone su artículo 69, son los que van a delimitar todo el desarrollo organizativo de la Administración correspondiente, vinculando toda su actuación planificadora para la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad. Pues bien, esos instrumentos de planificación afectan, entre otras cuestiones, a la previsión de la incorporación de recursos humanos, lo que se llevará a cabo a través de la OEP a tenor del artículo 69.e). Así, y partiendo de lo que dispone el ya citado artículo 70 del TREBEP, es indudable que las OEP quedan vinculadas por las previsiones de las RPT, de manera que las primeras solo podrán ofertar para nuevo ingreso plazas que estén incluidas en las segundas, con el añadido de que deben ser plazas vacantes y dotadas presupuestariamente. Este es el sentido y alcance propios de la ya citada STS de 18 de marzo de 2019 (recurso de casación 2528/2016).

b) En esta misma línea expositiva cabe añadir que las STS de 5 de febrero de 2014 (recurso número 2986/2012) y de 15 de septiembre de 2014 (recurso 209/2013) consideraron que la RPT “no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella”, calificándola como acto administrativo general. En función de ello, carecería de justificación considerar a la OEP como una disposición reglamentaria pues, si ello fuera así –si se admitiera la calificación de disposición general–, no puede dejar de tomarse en consideración que la OEP, que está llamada a respetar la RPT, primaria su contenido sobre lo que puedan disponer las RPT. (...)>>.

4.2 Desistimiento por la Administración local de procedimiento de selección de personal tras la fase de admisión de candidaturas. Improcedencia.

El TS, en su sentencia de 17 de junio de 2025 (rec. 3139/2023, ponente: Murillo de la Cueva), estima la casación y anula el desistimiento de la Diputación Provincial de Ourense del procedimiento selectivo convocado por concurso para la provisión del puesto de asesor jurídico, con esta motivación:

<<[el artículo 93 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común] es una novedad respecto de la antecedente Ley 30/1992, que solamente preveía el desistimiento del interesado. No lo es en el ordenamiento jurídico, pues está contemplado por la legislación de contratos administrativos y se admite en el régimen de la expropiación forzosa. Ahora bien, su incorporación a la Ley reguladora del procedimiento administrativo común es una novedad

relevante. Por eso es significativo que el preámbulo de la Ley 39/2015 nada diga sobre la razón por la que incluye la facultad de desistir la Administración en los términos en que lo hace, con lo que da pie al debate entablado en este proceso y en los que se han mencionado en el curso del mismo que han debido afrontarlo. (...).

la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia nos pregunta si, aprobada la relación de admitidos y excluidos, puede desistir la Administración del proceso selectivo sin acudir a la revisión de oficio.(...).

De ninguna manera puede reducirse a la de titular de una mera expectativa la posición del aspirante que se ha visto definitivamente admitido a participar en un proceso selectivo. La admisión por cumplir los requisitos establecidos para ella por las bases de la convocatoria determina el derecho del aspirante a participar efectivamente en el proceso selectivo. Ciertamente, no le da derecho a que se le tenga por superado pero sí a someterse a las pruebas previstas, con las consecuencias establecidas. La Sra. XXXX tenía, tiene, el derecho, al procedimiento según las bases de la convocatoria que son la ley del proceso selectivo, de acuerdo con una jurisprudencia, que descansa en el artículo 15.4 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (...).

La de apelación infringe el ordenamiento jurídico por no reconocerlo así e ignorar que en la ponderación de intereses jugaba de manera principal el derecho de la recurrente a seguir un proceso selectivo para participar en el cual cumplía todos los requisitos, al margen de cual fuera el resultado de esa participación. La misma Diputación Provincial de Ourense viene a reconocerlo en la práctica al aceptar la posibilidad de indemnizarla (...).

El desistimiento de la Administración de un procedimiento incoado de oficio, ..., se debe contemplar como una solución excepcional. No cabe verlo de otro modo pues no es coherente que la Administración, que no ha de obrar por capricho sino cuándo y cómo la ley se lo permite y siempre en procura de la mejor satisfacción del interés público que tiene confiado, inicie procedimientos para luego ponerles fin por su sola voluntad. De ahí que no sea extraño que antes de la Ley 39/2015 no hubiera mención a su desistimiento en la Ley 30/1992 y fuera el legislador sectorial el que lo previera o lo aceptara la jurisprudencia para supuestos específicos.

Además de esta consideración elemental, el texto del artículo 93 de la Ley 39/2015 conduce con facilidad a la conclusión de que no ofrece una habilitación general a las Administraciones para desistir en procedimientos por ellas iniciados. En efecto, afirma que la Administración podrá desistir en los procedimientos iniciados de oficio y añade dos precisiones.

La primera relativa a la forma del desistimiento: ha de ser motivado. (...) requiere una motivación reforzada, lo cual, trasladado al control judicial de los que se

produzcan, cabe entenderlo como una exigencia del mayor rigor en la comprobación de su concurrencia.

La segunda precisión se refiere a cuándo y en qué condiciones cabe que la Administración desista. El artículo 93 es bien claro: “en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes”. Es decir, en otras leyes porque si quisiera que fuera suficiente con esta sola disposición lo habría dicho, pero no lo dice. (...) El carácter excepcional del desistimiento de la Administración contribuye a confirmar la conclusión a la que llegamos.

Tal como mantuvo el letrado de la recurrente en la vista celebrada ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, no hay en la Ley aplicable al concreto procedimiento seguido en la Diputación Provincial de Ourense ninguna previsión que autorice su desistimiento>>.

4.3 Derecho indemnizatorio del personal funcionario temporal cesado por no superar el procedimiento de estabilización previsto en la Ley 20/2021.

El TSJG, en su sentencia de 23 de julio de 2025 (rec. 5/2025, ponente: Seoane Pesqueira), confirma en apelación la sentencia de instancia, en la que se le reconoció al demandante (funcionario interino cesado al no superar un procedimiento de estabilización) el derecho a percibir una indemnización de unos 45.000 euros en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1 y disposición adicional sexta de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, con estas consideraciones:

<<(…) el demandante, desde el 7 de enero de 1993, hasta el 31 de agosto de 2023, prestó servicios docentes para la Consellería de Educación de la Xunta de Galicia, de manera ininterrumpida, mediante una serie de nombramientos concatenados de personal funcionario temporal. Nombramientos que desde el año 2010 se vienen produciendo de septiembre a septiembre de cada año, sin solución de continuidad. (...) el actor presentó su candidatura en el marco de la Orden de 19 de octubre de 2022 por la que se convocaron procedimientos selectivos extraordinarios de estabilización para el ingreso, mediante concurso de méritos, a los cuerpos de profesores de (...). Dicho procedimiento selectivo de concurrencia competitiva concluyó mediante la Orden de 21 de junio de 2023. El actor no consiguió ninguna de las plazas a las que optaba. En dicha Orden se estableció la obligación de los seleccionados de participar en el subsiguiente concurso de adjudicación de destinos provisionales, a fin de comenzar su labor docente en el curso académico 2023-2024. En la base 18ª de la Convocatoria de 19 de octubre de 2022 se había dispuesto a tal efecto que el nombramiento de los candidatos seleccionados se haría efectivo el día 1 de septiembre de 2023.

Como consecuencia de todo ello, en dicho curso académico 2023-2024 (iniciado en septiembre de 2023) uno de los candidatos ganadores del concurso pasó a ocupar la plaza que hasta entonces desempeñaba el actor interinamente, lo que provocó que no se le renovase el nombramiento, lo que conllevó a su vez su cese con efectos de 1 de septiembre de 2023 (...).

El artículo 2.6 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público dispone lo siguiente (...). Dicha norma entró en vigor el 31 de diciembre de 2021 (disp final tercera). A efectos transitorios debe considerarse aplicable a los funcionarios interinos cesados tras participar en procedimientos de estabilización temporal convocados a partir de dicha fecha, al amparo de su artículo 2.1. La importante restricción establecida en la disp trans segunda de dicha Ley 20/2021 (aplicabilidad limitada a personal temporal nombrado a partir del 31/12/2022), se circunscribe exclusivamente a las modificaciones del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre- efectuadas en su artículo 1, sin afectar por tanto a los derechos reconocidos en su artículo 2. (...).

No cabe duda de que el actor cumple los requisitos establecidos en el citado artículo 2.1 Ley 20/2021, ostentando el derecho a la correspondiente indemnización. (...).

Por último, con carácter de ‘óbitor dicta’ cabe señalar que ciertamente podría parecer excesiva esta compensación, considerándose que el cese del actor se produjo en legal forma; que transcurrido un año ha vuelto a ser nombrado interinamente por la misma Administración para un curso completo (2024-2025); y que muy difícilmente podría haber obtenido una indemnización por la excesiva prolongación de sus nombramientos interinos mediante el cauce de la “responsabilidad patrimonial” (artículo 32 Ley 40/2015). Pero lo cierto es que el referido artículo 2.6 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, le reconoce ese derecho económico de manera clara e indubitada. Y dicha Ley es de obligada aplicación, tanto por las Administraciones Públicas concernidas, como por los órganos jurisdiccionales que supervisan su actuación>>.

4.4 Instrucción municipal reguladora del teletrabajo.

El TSJG, en su sentencia de 25 de junio de 2025 (rec. 365/2025, ponente: Bolaño Piñeiro), valida la instrucción reguladora del teletrabajo aprobada por el Ayuntamiento de Ames en 2022 (BOP de A Coruña de 22/02/2022), con estas consideraciones:

<<(…) debe acudir al artículo 47 bis del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (...) consta que el Ayuntamiento demandado, aprobó la Instrucción ahora recurrida, siguiendo el procedimiento legalmente establecido.

Pese a lo que manifiesta la parte apelante, sí consta que fue aprobado por unanimidad, previa la negociación colectiva (...).

La recurrente cuestiona la Instrucción dictada por la entidad local apelada, al considerar que existe una vulneración del principio de igualdad respecto a otros puestos similares al suyo, y que durante la pandemia pudo constatarse que el servicio se prestaba correctamente, y que no se motiva la exclusión del puesto de la recurrente. (...).

De la enumeración de esas funciones, se constata que el puesto de la recurrente es el de responsable del servicio, y que algunas de las funciones que tiene requieren atención al público, aunque también consta que la recurrente tiene funciones meramente administrativas.

El hecho de que durante la pandemia la recurrente hubiese estado trabajando de manera telemática, durante 2 o 3 días a la semana, como señalan la Administración y la propia parte apelante, respectivamente, no implica la inadecuación a derecho de la Instrucción recurrida, pues en ese momento, las prestaciones de servicios se hicieron de esa forma por razones de seguridad y salud pública, y la realización de muchas actividades estaban limitadas legalmente.

La parte apelante sustenta también su pretensión impugnatoria en dos puntos. Por una parte, la recurrente aportó con la demandada numerosa documental relativa a trabajos realizados por ella únicamente con medios telemáticos (consultas, solicitud de subvenciones, etc.). Es indudable que ese tipo de trabajo puede realizarse de manera telemática, pero para analizar si la Instrucción acordada por la entidad demandada se ajusta o no al ordenamiento jurídico, debe atenderse a la totalidad de las funciones realizadas por la recurrente, que, no debe olvidarse, es la responsable del servicio de medio ambiente.

Analizando esas funciones, como ya se expuso anteriormente, se constata que algunas de ellas son de atención al público, y la recurrente es la jefa del servicio, que está formado por ella y por dos peones ambientales.

Asimismo, la parte apelante para sostener su pretensión impugnatoria compara su puesto con otros respecto a los que sí se permite el teletrabajo. (...). Como puede observarse en ninguno de esos puestos se hace referencia a atención a la vecindad, tratándose en su inmensa mayoría de funciones administrativas (tramitación, informes, etc.). En este caso, se considera que la parte apelante no ha acreditado que la Instrucción recurrida vulnere sus derechos ni el principio de igualdad, ni que los criterios seguidos sean ilógicos, o contrarios al ordenamiento jurídico, tratándose, en definitiva, de una Instrucción adoptada siguiendo el procedimiento legalmente establecido, tras la correspondiente negociación colectiva (...)>>.

4.5 Procedimientos selectivos de concurrencia competitiva. Insubsanabilidad de la omisión de certificado exigido en las bases de la convocatoria para acreditar méritos.

La sentencia del TSJG de 19 de noviembre de 2025 (rec. 20/2024, ponente: Bolaño Piñeiro) concluye, respecto de la omisión con la candidatura inicial a un procedimiento selectivo de documentos esenciales exigidos en las bases de la convocatoria, que:

<<si bien, como señala la parte recurrente, en algunos casos tanto esta Sala como otros Tribunales Superiores de Justicia y el Tribunal Supremos han apreciado la posibilidad de subsanar defectos, esa subsanación no puede referirse a la aportación del documento exigido por las propias Bases para acreditar el mérito de manera extemporánea. Lo contrario implicaría perjudicar a los demás aspirantes, eximiendo a la recurrente de cumplir con los requisitos del proceso selectivo, exigencia que se ha aplicado a todos los aspirantes. Nada impedía a la recurrente solicitar antes el certificado académico para poder aportarlo. En este sentido debe recordarse que cuestión similar a la planteada en este procedimiento ya fue resuelta en sentido desestimatorio por la Sentencia de esta Sala y Sección de fecha 5 de febrero de 2.025 dictada en el Procedimiento Ordinario N.º 399/2.023>>.

regap



4.6 Solicitud de adaptación y flexibilización de horarios para favorecer la conciliación familiar. El interesado debe ofrecer una fórmula compatible con el correcto funcionamiento del servicio público.

El TSJG, en su sentencia de 15 de octubre de 2025 (rec. 262/2025, ponente: Seoane Pesqueira), confirma el rechazo de la pretensión de una profesora de un instituto de enseñanza secundaria de flexibilidad horaria para conciliación familiar, con la siguiente motivación:

<<(…) no cabe otorgar prioridad absoluta al derecho de conciliación de la demandante cuando concurren los del correcto funcionamiento del servicio educativo que la Administración está obligada a prestar, sin que llegue a concretar la actora el modo en que podrían coordinarse los horarios de todos los docentes para poder satisfacer su petición. Es decir, resulta lógico que se otorgue preeminencia al ajuste derivado de la coordinación horaria de los 19 profesores que imparten docencia en los dos turnos, diurno y nocturno, porque el desplazamiento de todos ellos podría generar una importante disfunción en la impartición de la docencia, y del mismo modo hay que tomar en consideración que la reducción del número de profesores con los que se pueden intercambiar horarios en el turno diurno añada dificultades para acoger la petición de la actora.

A las anteriores circunstancias se añaden las alteraciones derivadas de la elección de la señora Carlota en ese curso 2022/23, al haber escogido materias de bachillerato, en cuyo nivel todos los días hay clase hasta las 14:30. La recurrente alega

que ello no tiene por qué conllevar la adjudicación en ese turno, pero eso significa que pretende alterar toda la organización del horario educativo del centro por su interés particular, que, por mucho que ostente una dimensión constitucional como derivado del derecho a la conciliación, no puede entorpecer el correcto funcionamiento del servicio educativo, que en todo caso ha de quedar salvaguardado. En ese sentido el informe del centro docente es claro al argumentar que la concreción horaria postulada implica hacer cambios en cadena que afectan a muchos grupos y no siempre es posible, además de que las horas a las que son impartidas las materias están condicionadas por la disponibilidad de aulas libres.

La actora podría ofrecer como alternativa la renuncia a la impartición de esas materias de bachillerato, pero tampoco se abre esa vía de solución a fin de hacer factible el ejercicio práctico de su derecho de conciliación. En ese sentido, en el informe de la dirección docente se hace constar que la concreción de horario solicitada para las mañanas de 9 a 13:40 sólo puede hacerse en caso de petición de reducción de jornada, lo que no es el caso, o si no se impartiesen clases en el bachillerato, lo que tampoco se solicita.(...)

En definitiva, no ha quedado acreditada una fórmula que permita conciliar el derecho de flexibilidad horaria de la actora, en los términos por ella interesados, con la salvaguarda del correcto funcionamiento del servicio educativo, por lo que se reputa justificada la denegación adoptada por la Administración, y en ese sentido procede la confirmación de la sentencia de primera instancia>>.

4.7 Derecho de las juntas y delegados de personal a obtener información sobre las comisiones de servicio concedidas por su Administración. Seudonimización de datos personales.

El TS, en su sentencia de 3 de julio de 2025 (rec. 6749/2023, ponente: Delgado-Iribarren García-Campero), revoca la de instancia del TSJG, estableciendo, como doctrina casacional, que:

<<Las juntas de personal y los delegados de personal tienen derecho a recabar información sobre las prórrogas de las comisiones de servicio concedidas por la Administración, en virtud de lo previsto en el artículo 10.3. apartado 1º de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical , y en el artículo 40.1 a) y e) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, si bien la Administración deberá remitir esa información seudonimizada o mediante cualquier otra técnica análoga prevista por la normativa vigente, de manera que quede debidamente garantizado el derecho fundamental a la protección de los datos personales de los funcionarios concernidos>>.

Con estas consideraciones:

<<(…) la cuestión controvertida se limita a información sobre las prórrogas de las 347 comisiones de servicio otorgadas por Administración autonómica en el momento de la solicitud, incluyendo las resoluciones que las otorgaron y los informes de los centros directivos que justificaron la necesidad y urgencia de aquellas.

La Sala estima que esa información recabada por una representante sindical de la Confederación Intersindical Galega encuentra cobertura legal en los anteriormente citados artículos 10.3 1º de la LOS y 40.1 a) y e) del EBEP y cabe considerarla legítima.

Se trata de información relativa a la política de personal que también puede entenderse como necesaria para vigilar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia, ya que, como invocó la parte recurrente en su solicitud, esta limita a dos años el periodo de vigencia de esas situaciones, salvo justificación de su necesidad y urgencia.

No debe olvidarse que las comisiones de servicio escapan al criterio jurídico general consistente en que las Administraciones Públicas provean los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (artículo 78.1 EBEP); así como que el concurso debe ser el procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo (artículo 79.1 EBEP). Por eso, resulta razonable que los delegados sindicales puedan solicitar información y vigilen la política de personal en esta materia. (...).

En el asunto examinado, aceptadas ya la cobertura legal de la información pedida, así como su necesidad y adecuación para el ejercicio de las funciones sindicales, el principio de proporcionalidad exige que esa información se pueda facilitar de forma respetuosa con el derecho fundamental a la protección de los datos personales de los funcionarios afectados, en la medida en que resulte técnicamente posible. Y esa posibilidad existe mediante la denominada “seudonimización”, como acordó la sentencia de instancia.

En efecto, como se define en el apartado 5 del artículo 4 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), por «seudonimización» debe entenderse “el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable”.

A diferencia de la completa “anonimización”, este tratamiento genera dos nuevos grupos de datos, los seudonimizados y los que proporcionan la información adicional que permitiría revertir la anonimización, todos ellos dentro del ámbito de protección del referido Reglamento europeo general de protección de datos.

De esta manera, la posibilidad de seudonimizar los datos recabados permite ponderar los derechos y bienes jurídicos en juego, estableciendo un equilibrio entre las funciones sindicales de la parte recurrente y el derecho fundamental a la protección de los datos personales de los funcionarios concernidos. Con esta solución se evita tanto restringir el derecho de la organización sindical, obligándola a acudir a la vía jurisdiccional, como se apuntaba en la sentencia recurrida, cuanto vaciar el derecho fundamental a la protección de los datos personales de los afectados, como acertadamente resolvió la sentencia de instancia>>.

5 PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

5.1 El “día de gracia” reconocido en el artículo 128 LJCA para la presentación de escritos fuera de plazo no se aplica en la fase inicial de subsanación de la interposición del recurso contencioso-administrativo por omisión de apoderamiento.

Así lo concluyó el TS, en su sentencia de 4 de noviembre de 2025 (rec. 2679/2023, ponente Lesmes Serrano), referida a Galicia, con este argumento:

<<(…) Los plazos establecidos para iniciar el proceso contencioso-contencioso administrativo tienen carácter perentorio o preclusivo stricto sensu como también los plazos establecidos para deducir recurso contra los actos de los órganos jurisdiccionales, en estos casos expresamente excluidos de rehabilitación por el propio artículo 128 LJCA. Y esta exclusión no solo se extiende o refiere al plazo para la presentación del escrito de interposición sino también a la aportación de aquellos documentos que han de acompañarlo preceptivamente, sin que el hecho de que su falta pueda ser subsanada en un plazo determinado altere dicha regla de improrrogabilidad, por pertenecer el escrito de interposición y los documentos que lo acompañan al mismo trámite procesal (iniciación del proceso), de manera que tienen la misma sustancia y se rigen por las mismas reglas.

Nuestra Sala así lo ha expresado en diversos autos (autos de 28 de febrero de 2008 (rec. 277/2002); de 25 de marzo de 2010 (rec. 155/2009); 4 de octubre de 2019 (rec. 312/2019) y 28 de octubre de 2019 (rec. 276/2019). En todos ellos se indica que cuando el abogado o procurador no cumple con el requerimiento que se le dirigió para aportar los poderes no cabe más consecuencia que acordar sin más trámites el archivo de las actuaciones, por aplicación analógica del artículo 45.3,

en relación con el artículo 45.2.a) de la LJCA, sin que sea posible invocar, para subsanar el error de no aportarlo en plazo, la rehabilitación establecida en el artículo 128.1 LJCA, puesto que los plazos para interponer recursos están exceptuados, por evidentes razones de seguridad jurídica, del mecanismo de rehabilitación previsto en el artículo 128.1, inciso segundo, de la Ley Jurisdiccional; y el plazo concedido para subsanar el defecto de postulación advertido tiene la misma naturaleza que el plazo para interponer el recurso, por lo que está excluido del ámbito del artículo 128.1. Por tanto, vencido el plazo conferido sin haberse subsanado el defecto procesal, se produce ope legis la consecuencia ligada a tal inactividad, que es la pérdida del trámite y la subsiguiente orden de archivo de actuaciones.

Tal consecuencia no supone un sacrificio desproporcionado del derecho de acceso al proceso, como sostiene la parte, contrario al artículo 24 CE, pues la caducidad del procedimiento solo a ella le es imputable, ya que, pese a haber sido requerida de subsanación, no cumplimentó lo requerido en el plazo establecido pese a estar advertida, además, de que no era posible la rehabilitación prevista en el artículo 128 LJCA.

Tampoco altera la conclusión que hemos establecido el hecho de que el apoderamiento apud acta se realizara en el plazo previsto para la subsanación, ya que lo relevante para tener por cumplimentado el trámite no es la fecha del otorgamiento del poder sino la acreditación de su existencia ante el órgano judicial dentro del plazo>>.

5.2 Es posible impugnar una sentencia por falta de imparcialidad del juez que la dictó pese a no haber sido recusado en la instancia.

La sentencia del TS de 17 de diciembre de 2025 (rec. 6857/2022, ponente: Quintana Carretero) establece sobre el particular este criterio jurisprudencial, en un proceso relativo al contrato de concesión otorgado por la Xunta de Galicia para la explotación del Hospital Álvaro Cunqueiro de Vigo:

<<(…) esta Sala, (…) en interpretación del artículo 24 de la Constitución Española, el artículo 6.1 del del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los artículos 217, 219 y 223 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, declara lo siguiente:

1. El derecho a un juez imparcial constituye una garantía fundamental de la Administración de Justicia en un Estado de Derecho y se integra en el derecho a un proceso con todas las garantías, consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución y en el artículo 6.1 del del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Este derecho fundamental garantiza a las partes que no concurre ninguna duda razonable sobre la existencia de prejuicios o prevenciones en el órgano judicial y que este se someterá exclusivamente al

ordenamiento jurídico como criterio de juicio, del que queda excluido cualquier motivo ajeno a la aplicación del Derecho, y constituye un rasgo esencial de la configuración estructural del Poder Judicial en la Constitución y, por ende, del Estado democrático de Derecho.

2. La necesidad de garantizar este derecho fundamental y de salvaguardar el prestigio de los Tribunales, preservando la confianza social en la Justicia, exige la abstención del juez, cesando en el ejercicio de la jurisdicción, cuando concurra alguna de las causas legalmente previstas, como manifestación de un deber jurídico –no mera facultad– inherente a los principios de responsabilidad y sumisión exclusiva al imperio de la Ley que presiden el ejercicio de la función jurisdiccional, consagrados en el 117 de la Constitución, y derivado del artículo 24 de la Constitución.

3. El derecho a un juez imparcial, en principio, debe hacerse valer por las partes en el proceso a través del incidente de recusación y con sustento en la concurrencia de alguna de las causas tasadas que la Ley Orgánica del Poder Judicial establece, que ha de ser promovido tan pronto como la parte tenga conocimiento de la existencia de la causa que la funde, lo que implica la carga de obrar con la diligencia debida en la alegación de la causa de recusación en el proceso de que se trate mediante el cauce legalmente previsto, so pena de verse impedida para denunciar con éxito la causa de recusación. En caso de ser desestimada la recusación, la nulidad de la resolución dictada por el juez o magistrado a quien se reproche la falta de imparcialidad podrá ser alegada al recurrirla.

4. No obstante, la nulidad de una sentencia por lesión del derecho a un juez imparcial puede ser invocada, también, al recurrirla, aun cuando no se hubiera instado la recusación por la parte recurrente con anterioridad a ser dictada, sin perjuicio de que tal pretensión pueda ser rechazada cuando el Tribunal que conoce del recurso verifique que la parte conoció la causa de recusación y no obró con la debida y exigible diligencia, promoviéndola en el momento procesal oportuno.

En esta hipótesis, no concurriendo la falta de diligencia expresada y encontrándose acreditada la causa de abstención y recusación en uno de los magistrados que formaban la Sala que dictó la sentencia recurrida, por haber sido apreciada en un proceso judicial posterior seguido entre las mismas partes y sustancialmente idéntico respecto del objeto, debe entenderse vulnerado el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías, en la vertiente de derecho a un juez imparcial, lo que implica la nulidad de la sentencia recurrida>>.

5.3 Determinación de la cuantía en fase de apelación, en litigios de reclamación de cantidad por impago de facturas.

El TS, en su sentencia de 10 de abril de 2025 (rec. 8034/2021, ponente: Sánchez-Cruzat), matiza el criterio, muy restrictivo, del TSJG sobre el criterio de cálculo de la cuantía mínima de 30.000 euros del proceso, exigible para poder interponer un recurso de apelación, en las reclamaciones de cantidad por impago de facturas, en estos términos:

<<A los efectos de determinar la admisibilidad del recurso de apelación por razón de la cuantía, el artículo 81 de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con lo dispuesto en los artículos 41 y 42 del citado texto legal, debe interpretarse, a la luz de lo dispuesto en el artículo 2.8 de la Directiva 2011/7/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en el sentido de que cuando el objeto del recurso contencioso-administrativo resuelto por la sentencia apelada verse sobre reclamaciones del precio por operaciones comerciales consistente en la entrega de bienes o la prestación de servicios a una Administración pública que sean de la misma naturaleza y que se deban a una causa única, de modo que se trate de una relación continuada, estas deben ser contempladas de forma conjunta y unitaria, sin desagregarse, y, en consecuencia debe tenerse en cuenta el valor económico total de las facturas adeudadas, incluyendo el importe principal, los intereses de demora, impuestos, tasas, derechos o costes reclamados>>.

5.4 Requisitos para poder recurrir en apelación autos dictados en ejecución de sentencia.

La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2025 (rec. 1801/2022, ponente: Cáncer Minchot) revoca en casación una sentencia del TSJG, fijando el siguiente criterio jurisprudencial:

<<1º- Que la doctrina sentada en las SSTs de 25 de mayo de 2021 (RC 7697/2019), de 13 de octubre de 2020 (RC 3456/2019), y de 26 de junio de 2020 (RC 293/2019), donde se declara, que a tenor de los artículos 80.1 y 81.1 y 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, son recurribles en apelación las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, revistan forma de sentencia o de auto, que declaran la inadmisibilidad del recurso, con independencia de que la cuantía del pleito no supere los 30.000 euros, no es aplicable a los supuestos en los que se impugnen autos recaídos en ejecución de sentencia del art. 80.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

2º- Que para que sean susceptibles de apelación los autos dictados en ejecución de sentencia, deben concurrir los siguientes presupuestos:

(i) Que la sentencia dictada en el recurso a cuya ejecución se refiere sea apelable conforme al artículo 81 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

(ii) Que, además, en el caso de que esté cuantificado o sea cuantificable, el interés económico que se ventile en el recurso de apelación contra el auto (“summa gravaminis”) –con independencia de la cuantía del proceso de cuya ejecución se trata–, tenga una cuantía que supere el límite establecido en el artículo 81.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3º.-Para la determinación del interés económico que se ventila en el recurso contra el auto, referido en el antedicho epígrafe (ii), no es procedente la aplicación de la doctrina de desagregación de pretensiones a efectos de su cuantificación para el recurso, fundada en el artículo 41.3 de la misma Ley>>.

6 TRIBUTOS.

6.1 Impuesto autonómico sobre la contaminación atmosférica. Compatibilidad con el derecho de la Unión Europea.

El TS, en su sentencia de 30 de junio de 2025 (rec. 6835/2023, ponente: Merino Jara), desestima en casación el recurso promovido por Endesa Generación SA para rectificación de autoliquidación del Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica, estableciendo el siguiente criterio jurisprudencial:

<<El impuesto autonómico establecido por la Ley -de Galicia- 12/1995, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica, que persigue la protección del medio ambiente y grava la emisión a la atmósfera de sustancias como los óxidos de azufre y el nitrógeno en el proceso de generación de electricidad, no resulta contrario al Derecho de la Unión Europea y, en particular, a la Directiva 2008/118/CEk>>.

Con esta fundamentación:

<<(…) La finalidad de la Ley 12/1995 es, claramente, medioambiental, y obedece a los objetivos que inspiran este tipo de impuestos. Así, la idea sobre la que descansa el impuesto es que la contaminación del medio ambiente supone unos costes a la sociedad. Pues bien, mediante el establecimiento de un impuesto se asegura que quien contamine tome en consideración estos mayores costes al decidir cuánto contaminar. Su finalidad es, básicamente, extrafiscal – STC 186/1993 y 179/2006–. Desde un punto de vista económico se trata de poner en práctica lo que se conoce

como “internalización de costes sociales negativos”o de llevar a la práctica el principio de que quien contamina paga. Es decir, que el sujeto que causa perjuicios a terceros –la emisión contaminante con daño a la naturaleza– y no los paga ni computa como gastos de la actividad que ha ocasionado el deterioro ambiental, termine por asumirlos pagándolos a través de un impuesto, produciéndose un aumento de los costes que desincentive el daño al medio ambiente y promueva la realización de inversiones que eliminen o reduzcan la emisión contaminante.

En este sentido, la STJUE de 22 de junio de 2023 (C-833/201) –Endesa Generación– afirma que, “cuando un impuesto desalienta el consumo de un producto nocivo para el medio ambiente, debe considerarse que contribuye a la protección del medio ambiente”. (...)

resulta indiscutible que el consumo del carbón y del gas son necesarios para la generación de energía eléctrica, pero dicho consumo, en contra de lo que sostiene la recurrente, no permite considerar equivalente consumo y emisión, pues cabe que mediante la realización de gastos e inversiones la emisión sea eliminada o reducida, siendo esta la finalidad buscada por la ley 12/1995, norma que, por cierto, en su art. 4 regula la “afectación de los ingresos”obtenidos por el impuesto a la protección del medio ambiente. Así, en la STC 60/2013, se analizó un supuesto de producción de energía eléctrica en el que era necesario el uso de “instalaciones que emiten a la atmósfera dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno o cualquier otro compuesto de azufre o de nitrógeno”,discutiéndose si se producía una superposición de hechos imponibles. Pues bien, el TC afirmó con claridad que los hechos imponibles son distintos (...). Por su parte, esta Sala, en la STS de 13 de marzo de 2007 (rec. 6897/2001), afirma que “el impuesto discutido [es decir el impuesto establecido por la Ley 12/1995] no grava la actividad de producción eléctrica, sino la eventual actividad contaminante de compañías eléctricas, lo que es cosa bien distinta”.

En suma, en nuestra opinión, acierta la STSJ de Galicia al afirmar que “el ICA no es un impuesto indirecto sobre el Carbón/Gas, sino un impuesto que grava la emisión de dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre”;y “que el recurrente utilice carbón/gas en el proceso productivo no autoriza a transmutar la naturaleza del impuesto”. (...) Pero es que, además, no puede afirmarse que estemos ante un gravamen indirecto desde el momento en que la recurrente ni razona ni prueba que el consumidor final sea quien jurídica o económicamente soporte el impuesto. En efecto, como hemos explicado, para que pueda hablarse de gravamen indirecto, es preciso que se acredite que el consumidor soporta “íntegramente el peso económico de este impuesto de manera indirecta”–no basta con que el consumidor pueda soportar parte–, lo que ocurriría “si el productor incluyese su importe en el precio de cada cantidad del producto puesta al consumo, de modo que ese impuesto sea neutro para dicho productor”.Es pues necesario que el impuesto “pueda repercutirse[jurídica o económicamente] íntegramente al consumidor final”.

En el caso de autos, el producto final es la electricidad, pues se adquiere carbón y gas para producir energía en una central térmica. (...)>>.

6.2 Límites de la Administración tributaria para, tras la anulación de una liquidación por falta de motivación, poder retrotraer el procedimiento y dictar otra nueva subsanando el defecto. Criterio del “doble tiro”.

El TS, en sus sentencias de 29 de septiembre y 11 de diciembre de 2025 (recs. 4123/2023 y 432/2024, ponentes: Navarro Sanchís y Gandarillas Martos), revoca las del TSJG recurridas y establece la siguiente doctrina jurisprudencial:

<<1) La facultad reconocida a la Administración para reiterar el contenido de los actos en sustitución de otros anulados –conocida en la práctica administrativa y judicial como doble tiro–, al margen de la naturaleza del vicio o infracción jurídica concurrente –sea, pues, de índole formal o material– permite a aquella el dictado de un segundo acto, precisamente el que se dirige a dar cumplimiento al previamente dictado en la vía revisora que lo ordena o habilita, según su naturaleza, pero dicha facultad no autoriza a reiterar esa actividad y concretarla en un tercer o ulteriores actos de liquidación.

2) Bajo ningún concepto y en ninguna circunstancia es lícito que la Administración pueda dictar un tercero y, menos aún, otros subsiguientes actos administrativos, aunque el segundo acto adoleciera de cualquier vicio, formal o material, con infracción del ordenamiento jurídico. Los principios generales de buena administración y el de buena fe, entre otros, se oponen a tal posibilidad, de manera absoluta. No es admisible conceder a la Administración una oportunidad indefinida de repetir actos administrativos de gravamen hasta que, al fin, acierte, en perjuicio de los ciudadanos>>.

6.3 Ordenanza fiscal municipal reguladora de la tasa por apertura de establecimientos. Cuestión de ilegalidad. Anulación por falta de justificación del coste del servicio.

La sentencia del TSJG de 29 de septiembre de 2025 (rec. 183/2020, ponente: Recio González) estima la cuestión de ilegalidad planteada, anulando la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la realización de actividades administrativas con motivo de la apertura de establecimientos del Ayuntamiento de A Pontenova (BOP de Lugo de 10/05/2013), al resultar:

<<contraria a los artículos 24 y 25 TRLHL, y 7 y 20.1 LTPP, por cuanto no existe informe económico– financiero o memoria económica que justifiquen el coste del servicio y los criterios que se establecen en la Ordenanza Fiscal>>.

Y ello considerando que:

<<(…) la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Y esto es así en la medida en que “la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una “pieza clave para la exacción de las tasas” y “un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias”.

De la documentación aportada, y en concreto del informe del Secretario-Interventor del Concello de A Pontenova, resulta que, efectivamente, el expediente administrativo para la aprobación de la Ordenanza Fiscal Municipal “reguladora de la tasa por la realización de actividades administrativas con motivo de la apertura de establecimientos”, no figura en la plataforma electrónica Gestiona-EsPublico que utiliza esta Administración municipal como programa informático de gestión de expedientes. Y que tampoco fue posible su localización en el archivo municipal. Asimismo, se remite copia del expediente reconstruido, pero entre su documentación no figura la referida memoria o estudio económico-financiero>>.

6.4 Impuesto sobre actividades económicas. Las administraciones locales carecen de la posibilidad de modificar directamente la matrícula nacional del impuesto, aunque en fase de inspección detecten errores de encuadramiento.

El TS, en su sentencia de 15 de octubre de 2025 (rec. 6109/2023, ponente: Fernández-Lomana García), revoca la del TSJG recurrida, fijando este criterio jurisprudencial:

<<la facultad de liquidar el IAE, atribuida por la ley a una entidad local, no comprende la posibilidad de modificar de oficio la matrícula del impuesto cuando se constate, en el ejercicio de la función de inspección que tiene delegada por la administración estatal, que el contribuyente no se encuentra correctamente encuadrado en el epígrafe que le corresponde, siempre que este tribute por cuota nacional>>.

Con esta fundamentación:

<<(…) b.1.- El art 18.1 del Real Decreto 243/1995, de 17 de febrero, por el que se dictan normas para la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas y

se regula la delegación de competencias en materia de gestión censal de dicho impuesto, establece, en consonancia con lo establecido en la Ley, “la inspección del Impuesto sobre Actividades Económicas se llevará a cabo por los órganos competentes de la Administración tributaria del Estado”.

La actividad de inspección corresponde, por lo tanto, a la Administración tributaria del Estado.

Ahora bien, el art 18.2 del RD 243/1995, también en consonancia con lo establecido en la ley, admite la facultad de delegación de la actividad inspectora, pero cuando lo hace claramente indica que “no obstante, cuando se trate de cuotas municipales, las competencias en materia de inspección del impuesto podrán ser delegadas” Siendo claro, por lo tanto, que sólo cabe la delegación de actuaciones inspectoras cuando se trate de cuotas municipales. No se puede, por lo tanto, delegar competencias para, directa o indirectamente, alterar o modificar la cuota nacional.

b.2.-En contra de lo que se sostiene por la Abogacía del Estado, el Real Decreto no está restringiendo lo establecido por la ley, lejos de ello la está desarrollando con corrección, pues lo lógico es que la facultad de inspección se corresponda con lo delegado y la norma es clara al establecer que solo puede delegarse la gestión censal de la cuota municipal, no teniendo sentido por ello que por la vía de la inspección delegada se pueda alterar la matrícula nacional.

En efecto, la ley, al establecer que sólo puede delegarse la gestión censal en materia de cuotas municipales está prohibiendo, al mismo tiempo, la delegación censal en materia de cuotas nacionales: permitir que por vía de la delegación en materia de inspección se puedan alterar las cuotas nacionales supondría eludir de forma indirecta la prohibición de delegación establecida por la ley. Repárese en que el tenor literal del art. 23 del RD 243/1995, claramente dispone que “la delegación alcanzará, exclusivamente, a las actividades económicas que se desarrollen en el ámbito territorial de la entidad delegada y tributen por cuota municipal”.

b.3.-Como hemos indicado, el abono de la cuota nacional implica la improcedencia del abono de la cuota provincial y municipal. No siendo razonable que la decisión adoptada en el ámbito de una inspección delegada relativa a cuotas municipales deje, de facto, sin efecto la cuota nacional, con clara afectación de las expectativas económicas de otras entidades locales y elusión de lo establecido en el art. 11 del RD 243/1995.

b.4.-Por último, en el caso particular de autos, la delegación de competencias se realizó por la Orden de 22 de diciembre de 1994 –BOE 28/12/1994–, que remite a lo establecido en la Orden de 10 de junio de 1992, que desarrolla la delegación en la inspección del Impuesto sobre Actividades Económicas. Pues bien, esta norma establece en su art 7 que: “La entidad ejercerá las competencias inspectoras que,

en relación al Impuesto sobre Actividades Económicas, atribuyen las disposiciones legales a los órganos de la Administración Tributaria Estatal, exclusivamente respecto de las actividades económicas que se desarrollen en su ámbito territorial y tributen por cuota municipal”>>.

7 UNIVERSIDADES

7.1 Sanción disciplinaria a profesora por incumplimiento de órdenes de sus superiores y por grave desconsideración a los mismos, a sus compañeros y a los administrados.

La sentencia del TSJG de 19 de noviembre de 2025 (rec. 223/2025, ponente: Paz Eiroa) ratifica la sanción de suspensión de funciones por cuatro meses impuesta por la Universidad de Santiago de Compostela a una profesora por incumplir la prohibición que le impusieron sus superiores de impartir docencia sin mascarilla durante la pandemia del covid-19, y por haber incurrido en grave desconsideración.

La Sala concluye que la resolución sancionadora se halla suficientemente motivada, y que las infracciones imputadas a la actora son compatibles entre sí, no vulnerando el principio de *non bis in idem*:

<<(…) la orden del caso era un acto administrativo ejecutivo de obligado cumplimiento, y, si la Sra. XX consideraba que era ilegal, debió, a la vez que cumplirla, impugnarla.

Es una obligación del empleado público obedecer las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción «manifiesta», «en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes»-palabras del art. 54.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015 TREBEP-. La opción deliberada por el incumplimiento directo del requerimiento del 20/10 no era posible (...).

El artículo 95.2.i) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público también tipifica como falta disciplinaria muy grave «i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico». El bien jurídico protegido, esto no se discute, es el principio de autoridad o principio de jerarquía; en última instancia, el normal funcionamiento de la Administración Pública para el servicio de los intereses generales. Se protege también la dignidad o respeto funcional de la autoridad y los superiores, entendida como la potestad del estado de imponer decisiones legítimas en servicio del interés general. (...).

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

El artículo 54.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015 -Principio de conducta- establece que los empleados públicos «1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos». (...) La infracción protege la dignidad funcional y el principio de respeto necesarios. Por una parte, la dignidad y decoro de la función pública, que exige que quienes le prestan servicios lo hagan con respeto y atención hacia los superiores, respecto a los cuales la desconsideración -insolencia, descortesía o desaire, RAE- socava su autoridad moral; y hacia los compañeros y subordinados, respecto a los cuales la desconsideración socava el respeto mutuo y el desempeño de las tareas en un ambiente laboral adecuado.

También protege la eficacia del servicio público, en la medida en que el desempeño de las tareas sin consideración hacia superiores, compañeros y subordinados supone un entorpecimiento de los principios de colaboración y cooperación, que, su vez, redundan en una mayor eficacia de la actividad en la persecución del interés general. El trato vejatorio y descalificador, podría integrar incluso conductas atentatorias contra los derechos personales de superiores, compañeros y subordinados>>.

7.2 Le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para conocer de los litigios promovidos por el personal laboral de las universidades sobre la valoración previa de la ACSUG para la asignación de retribuciones complementarias relacionadas con el complemento de reconocimiento al trabajo docente.

Así lo consideró el TSJG en su sentencia de 1 de octubre de 2025 (rec. 319/2025, ponente: Fernández Barrio), con esta fundamentación:

<<El objeto del litigio no guarda relación con las vicisitudes de la relación laboral que une la demandante con la Universidad, sino que se ciñe a determinar si le atañe el ámbito subjetivo de la convocatoria efectuada por la Resolución de 7 de octubre de 2024 para solicitar la evaluación previa a la asignación de las retribuciones adicionales relativas al complemento de reconocimiento por la labor docente y al complemento de reconocimiento de la labor investigadora y fue abierto el plazo de presentación de las solicitudes correspondientes a esa anualidad.

Esa convocatoria halla su habilitación en el artículo 1 del Decreto 55/2004, de 4 de marzo, por el que se establecen las retribuciones adicionales vinculadas a méritos adicionales docentes, investigadores y de gestión del profesorado universitario, en orden a solicitar la valoración previa a la asignación de las retribuciones adicionales por parte del personal docente e investigador funcionario y contratado doctor

en activo, tanto de carácter fijo como temporal, de las universidades públicas que componen el Sistema universitario de Galicia (SUG).

Acerca de asuntos similares, esta Sala y Sección ya ha tenido la oportunidad de arrostrar el examen del alcance personal del derecho a obtener esa retribución adicional: sentencias de 1 de junio de 2022 (rec. 266/2021), sobre la figura del profesor contratado doctor interino; y de 28 de febrero de 2024 (rec. 401/2022), acerca del profesorado contratado en régimen laboral. Por cierto, el recurso de casación interpuesto contra esta última sentencia fue inadmitido por el Tribunal Supremo en Providencia de 26 de febrero de 2025, por lo que ha alcanzado firmeza.

Recientemente, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, en sentencia de 19-06-2025 (rec. 3635/2023), analiza si el profesorado asociado de las universidades contratado temporal, a tiempo parcial, tiene derecho a acceder al procedimiento de evaluación de la actividad docente, investigadora y de gestión, a fin de lucrar el complemento retributivo correspondiente, en igualdad de condiciones que el personal funcionario contratado laboral a tiempo completo, y alcanza la convicción de que no existe discriminación respecto de la posibilidad de que un profesor asociado no someta a evaluación la actividad que haya desarrollado ya que “es evidente que el profesor asociado no tiene el mismo tipo de contrato de trabajo o relación laboral que los profesores a tiempo completo, ya sea personal de los cuerpos docente universitarios o contratado laboral”.

También pueden citarse las STS (contencioso) de 03-07-2025 (rec. 5880/2023), 14-07-2025 (rec. 8047/2023) y 16-07-2025 (rec. 8005/2023).

Sin mayor dificultad, asumimos la competencia de esa Jurisdicción para el conocimiento de este tipo de controversias jurídicas, que afectan a los docentes universitarios, tanto fijos como temporales, y donde la clave de bóveda se focaliza en la delimitación del personal que ostenta derecho a la percepción de este complemento retributivo>>.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

